

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9208 *Pleno. Sentencia 132/2012, de 19 de junio de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 6433-2000. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares. Competencias sobre régimen local; gobierno y administración de las islas: inconstitucionalidad del precepto legal autonómico que permite delegar en el presidente o en la comisión de gobierno el ejercicio de competencias reservadas por la legislación básica al pleno de las corporaciones locales; nulidad de la atribución a un consejero del cargo de secretario del consejo ejecutivo. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6433-2000, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, frente a los arts. 7.1, 3 y 5; 8.1 h) y v), 2 y 3; 9.1 u) y 3; 10.2; 12; 13; 14; 15.1 a) y 2, párrafo segundo; 16.1 y 3; 17.2; 18.1; 20.4, 5 y 6; 22.2 y 3 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y el Presidente del Parlamento de las Illes Balears. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 5 de diciembre de 2000, el Abogado del Estado, actuando en la representación que legalmente ostenta, formuló recurso de inconstitucionalidad respecto de los preceptos de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares, mencionados en el encabezamiento de esta Sentencia. Tras dejar constancia de la invocación expresa del art. 161.2 CE y reproducir la literalidad de los preceptos legales impugnados, expone las razones en las que se fundamenta el recurso y que seguidamente se sintetizan.

a) Con carácter general, se indica que los preceptos legales controvertidos establecen una nueva regulación de los consejos insulares que, en opinión del Abogado del Estado, entra en contradicción con el bloque de constitucionalidad de la Administración local «como una de las Administraciones integrantes de la organización territorial del Estado, constituido por la Constitución (arts. 137, 140 y 141) y el Estatuto de Autonomía (artículos reguladores de los consejos insulares)». Asimismo, vulnerarían el art. 23 CE y la normativa básica sobre régimen local dictada por el Estado «al amparo de los artículos 81.1, 23 y 149.1.18, todos ellos de la Constitución».

Recuerda el Abogado del Estado que los apartados 2 y 4 del art. 141 CE establecen que los consejos son los órganos de administración y gobierno de las islas, teniendo, por su equiparación con las Diputaciones provinciales, carácter representativo. El Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, en su art. 18.2 dispone que «a los Consejos Insulares les corresponde el gobierno y la administración de las islas de Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera y sus islas adyacentes. Estos tres Consejos se constituirán en los términos y con las competencias que resulten de la Constitución y del presente Estatuto.» A su vez, en el art. 36, se dispone que los consejos «gozarán de autonomía en la gestión de sus intereses, de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto y lo que establezcan las leyes del Parlamento» y en el art. 37.1 que «cada uno de los Consejos Insulares estará integrado por los Diputados elegidos para el Parlamento en las islas de Mallorca, Menorca, Eivissa y Formentera.» Todas estas disposiciones permitirían concluir, a juicio del recurrente, que según el bloque de constitucionalidad los consejos insulares son órganos a los que, como integrantes de la Administración local, les corresponde el gobierno y administración de las islas, actuando bajo los principios de autonomía y representación. Por otro lado, el art. 23 CE prevé la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante la elección de sus representantes y, conforme a la doctrina sentada por este Tribunal Constitucional, ese carácter representativo alcanza a todos los entes públicos de base territorial, esto es, los mencionados en el art. 137 CE, entre los que figuran los consejos insulares en su calidad de órganos locales «del gobierno y representación de las islas». Finalmente, y tras recordar que, en ejercicio de la competencia atribuida por el art. 149.1.18 CE, el Estado ha dictado la Ley reguladora de las bases de régimen local, que establece las normas básicas de organización y funcionamiento de los entes locales, el Abogado del Estado señala que, con respecto a las vulneraciones de la Ley Orgánica del régimen electoral general, basta recordar que la expresión «régimen electoral general» comprende el régimen electoral local de acuerdo con la doctrina sentada en la STC 38/1983.

Dicho lo cual, pone de relieve el recurrente que el reproche que esencialmente se dirige es la creación de un nuevo órgano en el seno de los consejos insulares: el consejo ejecutivo, que, pese a ser «el elemento motor del gobierno y de la administración ejecutiva de los consejos», según la definición dada por la exposición de motivos de la Ley balear 8/2000, no necesariamente ha de estar integrado por miembros electos. De modo que determinadas competencias propias de la Administración local no se ejercen bajo los principios de autonomía y representación puesto que quienes tienen la capacidad decisoria serán nombrados libremente por los Presidentes de los consejos, vulnerándose así el bloque de constitucionalidad antes descrito y el art. 23 CE. Además, los preceptos legales impugnados vulneran la normativa básica estatal en materia de organización y funcionamiento de la Administración local, así como la Ley Orgánica del régimen electoral general. Frente a ello, entiende el Abogado del Estado que sería inapropiado esgrimir la competencia autonómica exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno habida cuenta de que los consejos insulares, son, a un tiempo instituciones de la Comunidad Autónoma y corporaciones locales, de modo que las decisiones que se adopten acerca de su organización habrán de respetar las disposiciones constitucionales y estatutarias, así como la normativa básica estatal sobre régimen local.

Hecha esta exposición general, el Abogado del Estado argumenta los motivos de inconstitucionalidad que aquejan a los diferentes preceptos legales impugnados, agrupándolos por materias conexas.

b) De acuerdo con la ordenación avanzada, expone en primer término los argumentos que le llevan a sostener la inconstitucionalidad de los arts. 7.1, 3 y 5; 8.1 h) y v); 9.2 u) y 3; 12; 13; 14; 15.1 a); 16.1; 18.1; 20.4, 5 y 6 y 22.2 y 3 de la Ley balear 8/2000. Todos estos preceptos están dedicados a la regulación de los órganos de los consejos insulares, su composición, atribuciones, régimen de delegación de las mismas y al carácter e impugnabilidad de sus actos. La inconstitucionalidad se encontraría principalmente en la regulación del llamado Consejo ejecutivo y las direcciones insulares

y secretarías técnicas, por ostentar estos cargos competencias en el gobierno y administración del consejo insulares sin que sus miembros o titulares deban ostentar la condición de miembros del Parlamento autonómico.

Sostiene el Abogado del Estado que, por un lado, estos preceptos vulnerarían el bloque de constitucionalidad y el art. 23 CE, que configuran al consejo insular como el órgano de carácter representativo encargado del gobierno y administración de la isla en tanto que entidad integrante de la organización territorial del Estado. Por otro lado, infringirían la normativa básica estatal dictada al amparo del art. 149.1.18 CE y contenida en la Ley de bases de régimen local, que no contempla la existencia de estos tres órganos.

La Constitución atribuye a las islas el carácter de entidad local equiparable a la provincia en virtud de lo dispuesto en su art. 141, de modo que su gobierno y administración han de ser autónomos y sujetos al principio de representación. Esta configuración se «confirma y desarrolla» en los arts. 36 y 37 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, de cuyo contenido, en lo que aquí estrictamente interesa, ya se ha dejado constancia con anterioridad. Tras reproducir algunos pasajes de la STC 4/1981, el Abogado del Estado hace hincapié en que la posterior STC 214/1989 puso de relieve la consideración de las islas como entes necesarios de la Administración local y «precisamente por ello, participan en el ejercicio del poder público y han de tener un carácter representativo». De modo que, indica el recurrente, la Constitución, el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y la doctrina elaborada por este Tribunal parten del principio de que el ente local encargado del gobierno y administración de las islas tiene que ser representativo o, «dicho en otras palabras, sus miembros, con facultades de gestión y dirección, tienen que estar elegidos por un sistema de sufragio universal», de modo que toda disposición que ignore este principio y que suponga adjudicar a personas no electas la participación en el gobierno y administración de estos entes locales resultará inconstitucional.

Por su parte, el art. 23 CE proclama el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas y por sufragio universal. Este derecho fundamental tiene plena eficacia respecto de los entes territoriales que, por ejercer potestades públicas, han de revestir carácter representativo, no pudiendo privarse a los ciudadanos de la facultad de participar en ellos directamente o a través de sus representantes (STC 23/1984). Añade al respecto el Abogado del Estado que «el carácter exclusivo de esta participación en la gestión y dirección de estos órganos representativos deriva, evidentemente, de que la incorporación de no electos perturbaría de tal modo el ejercicio del derecho fundamental que quedaría desconfigurado y parcialmente anulado»; por ello mismo en la STC 4/1981 se afirmó que resulta inconstitucional cualquier disposición que establezca la suspensión o sustitución de los miembros de las corporaciones, es decir, la eventualidad de que miembros no electos del órgano puedan participar en su gestión y dirección «debe, necesariamente, entenderse como una lesión de la función representativa de sus miembros electos». Invoca a este respecto la STC 52/1994, referida a las funciones de los miembros del Parlamento de las Illes Balears.

De modo que en tanto la gestión y dirección del consejo insular no corresponda en exclusiva a sus miembros electos, la regulación autonómica será nula por vulneración del art. 23 CE, tanto en relación con el derecho fundamental de los electos a no ser perturbados en el ejercicio de sus funciones, como respecto del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos propios del ente local.

En cuanto a la normativa básica estatal, menciona el Abogado del Estado las siguientes previsiones de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL): sustitución de la provincia por la isla en los archipiélagos (art. 1.2); configuración de la isla como entidad básica de la organización territorial del Estado y cauce inmediato de participación en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades (art. 1.1 y 2); aplicabilidad a los consejos insulares de las normas sobre organización y funcionamiento

de las Diputaciones provinciales (art. 41.3); identificación del Presidente, Vicepresidentes, Comisión de gobierno y Pleno como órganos de las Diputaciones (art. 22.1), sin perjuicio de la creación de órganos complementarios por las Comunidades Autónomas (art. 32.2); previsión de que el Pleno estará integrado por el Presidente y los Diputados provinciales (art. 35.1) y que la Comisión de gobierno la compondrán el Presidente y un número de Diputados no superior al tercio del número legal de Diputados, nombrados y separados libremente por aquél (art. 35.1). Al margen de lo anterior recuerda que en diferentes preceptos se establecen las competencias propias de las Diputaciones provinciales y de sus órganos, así como las posibles delegaciones, los arts. 46 y ss. se dedican al régimen de funcionamiento de estos entes locales, los arts. 63 y ss. el régimen de impugnación de sus actos y acuerdos y el ejercicio de acciones y, finalmente, que el art. 73 remite a la legislación electoral la regulación del procedimiento de elección de miembros de la entidad local, así como la definición de los supuestos de inelegibilidad e incompatibilidad.

Después de subrayar que la doctrina constitucional acerca del alcance de la normativa básica estatal en la regulación del régimen de funcionamiento y organización de los entes locales y, como correlato, sobre los límites de la competencia legislativa autonómica de desarrollo queda recogida en la STC 214/1989 y que en la posterior STC 331/1993 se hace referencia a la composición y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades locales, entre los que se encontraría el consejo insular, el Abogado del Estado examina la constitucionalidad de cada uno de los preceptos legales integrantes de este primer grupo.

Los apartados 1, 3 y 5 del art. 7 de la ley controvertida incurren en inconstitucionalidad porque, al regular los órganos de gobierno de las islas incluyen uno, el Consejo Ejecutivo, cuyos miembros no son necesariamente electos, lo que representaría una vulneración de los arts. 23 y 141 CE y 18, 36 y 37 del Estatuto de Autonomía. También se vulneraría el art. 32 LBRL, pues al incluirse un nuevo órgano de gobierno se ignora que, de acuerdo con este precepto básico, son órganos necesarios el Presidente, los Vicepresidentes y la comisión de gobierno, sin que quepa aceptar su regulación por la Comunidad Autónoma en tanto que órgano complementario pues, sostiene el Abogado del Estado, un órgano de gobierno no puede ser complementario. Entiende el Abogado del Estado que también resulta inconstitucional hacer depender la composición de la comisión de gobierno del hecho de que el reglamento orgánico prevea la constitución del consejo ejecutivo pues el art. 35 LBRL establece que, en todo caso, aquélla se integrará «por un Presidente y un número de Diputados no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquél, dando cuenta al Pleno», previsión básica que queda desnaturalizada en la norma autonómica.

Las letras h) y v) del art. 8.1, en las que se atribuyen competencias al Pleno del consejo insular, son inconstitucionales en cuanto que atribuyen al mismo la facultad de aprobar un reglamento orgánico que incluya la creación del consejo ejecutivo en contra de lo previsto por la legislación básica de régimen local, así como la competencia para resolver recursos de alzada interpuestos frente a los actos del consejo ejecutivo, siendo así que este órgano, por ser inconstitucional, no puede dictar actos administrativos válidos. Según indica el Abogado del Estado, «la inconstitucionalidad resulta de que estos preceptos desarrollan normativamente la configuración jurídico-administrativa de un órgano inconstitucional».

En relación con el art. 9.1 u) y 3), precisa el Abogado del Estado que «la referencia que se hace al punto 1» en el acuerdo del Consejo de Ministros que se acompaña al escrito de demanda, «es errónea pues tal apartado no tiene letra u). En realidad el apartado que se pretende recurrir es el núm. 2». Rectificado este «error material evidente», según lo califica el propio Abogado del Estado, éste indica que la letra u) del apartado 2 es inconstitucional porque atribuye al Presidente del consejo insular la competencia para resolver los recursos de alzada frente a los actos de los consejeros ejecutivos, los secretarios técnicos y los directores insulares. Esta precisión resultaría inconstitucional porque esos miembros del consejo no tienen la condición de electos y, por tanto, no pueden incluirse constitucionalmente en ese órgano de representación. Toda

vez que los miembros no electos del consejo insular no pueden dictar actos administrativos, tampoco cabe diseñar un régimen de impugnación de éstos. El art. 9.3 sería inconstitucional porque el consejo ejecutivo no puede actuar por delegación del Presidente del consejo insular sin riesgo de quebrar el principio de representación que ha de informar a este ente local.

Con respecto al art. 12, el Abogado del Estado estima que incurre en inconstitucionalidad al atribuir funciones de gobierno y administración a un órgano no representativo, en contra de lo previsto en el bloque de inconstitucionalidad y la Ley de bases de régimen local, que ni siquiera contempla la existencia de ese órgano. Las competencias encomendadas a éste «no son poco importantes o superfluas, pues incluyen la función ejecutiva en relación con el Consejo Insular y, en especial, las transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma, así como el resto de atribuciones que le sean asignadas en el Reglamento orgánico y las delegadas u objeto de encomienda por otros órganos».

El art. 13 regula otros órganos del consejo insular (consejeros ejecutivos, directores insulares y secretarios técnicos), que tampoco se reservan a miembros electos ni al personal vinculado al sector público por una relación funcional o de Derecho laboral. Su caracterización como «órganos directivos para la gestión» es contraria a los arts. 23 y 141 CE y a lo dispuesto en la Ley de bases de régimen local. De estos órganos dependen el resto de órganos y unidades departamentales. Se prevé, asimismo, que el Reglamento orgánico determine el criterio mínimo de organización de los departamentos, atribuyéndose al Presidente la potestad para su desarrollo por decreto [art. 9.2 f)]; desarrollo en el que deben precisarse las atribuciones de los distintos órganos incluidas, en su caso, las de «carácter resolutorio». Finalmente, se dispone la aplicación a consejeros ejecutivos, directores insulares y secretarios técnicos del régimen de incompatibilidades de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, lo que, a juicio del Abogado del Estado, puede interpretarse como una clara voluntad de equiparación.

Los mismos reproches se dirigen al art. 14 de la Ley autonómica, dedicado a las direcciones insulares y las secretarías técnicas para el caso de que no exista consejo ejecutivo. El tratamiento es el mismo, si bien dependen de un miembro de la Comisión de Gobierno.

El Abogado del Estado califica al art. 15.1 a) de «precepto clave en el presente recurso» porque en él se establece con claridad que los miembros del consejo ejecutivo no deben reunir inexorablemente la condición de electos y que, como miembros del Consejo Insular «podrán intervenir en las sesiones del Pleno, con voz y sin voto, en asuntos estrictamente relacionados con el respectivo departamento y a requerimiento del presidente». Este precepto quebrantaría el carácter representativo del consejo insular, vulnerando el bloque de constitucionalidad en la materia y la legislación básica de régimen local.

El art. 16.1 esta viciado de inconstitucionalidad, sostiene el Abogado del Estado, porque regula los medios de control del consejo ejecutivo por el Pleno. Comoquiera que aquél está incurrido en los vicios de inconstitucionalidad ya referidos, el defecto alcanza a esta previsión. Idéntico motivo se dirige contra el art. 18.1, que incluye al consejo ejecutivo entre los órganos de gobierno de las islas, al objeto de que los grupos políticos del consejo insular puedan formularle preguntas.

Por lo que se refiere a los apartados 4, 5 y 6 del art. 20 de la ley autonómica, entiende el Abogado del Estado que incurren en inconstitucionalidad al dar la denominación de «acuerdos del Consejo Ejecutivo», «Resolución de consejero» y «actos de resolución o de trámite» (para los dictados por los directores insulares y secretarios técnicos). Para el recurrente, «si son inconstitucionales los órganos lo será también atribuir a sus actos la apariencia de resoluciones administrativas formales».

Se cierra este subapartado con una referencia al art. 22.2 y 3, cuyo motivo de inconstitucionalidad se encontraría en que contienen el régimen de recursos

administrativos frente a los acuerdos de los órganos incurso en causa de nulidad. Nuevamente la inconstitucionalidad de la existencia de determinados órganos convierte en inconstitucionales las normas de desarrollo.

c) Expone seguidamente los motivos por los que solicita la declaración de inconstitucionalidad del segundo párrafo del art. 7.3 y, por conexión, de los arts. 8.3 y 10.2. Al primero de ellos le achaca el recurrente haber regulado la comisión de gobierno de forma distinta a la contemplada, con carácter básico, en el art. 35.1 LBRL, aplicable a los consejos insulares en virtud de lo dispuesto en el art. 41 LBRL. La norma autonómica ha modificado la naturaleza y composición necesaria de la comisión de gobierno, lo que no puede considerarse desarrollo de la norma básica porque, lejos de complementarla, contraviene el mandato normativo que determina las características esenciales del órgano de gobierno de la entidad local, se suprime la facultad del presidente para nombrar y separar libremente a los vocales y no se tiene en cuenta el máximo de integrantes autorizados en la norma básica. En cuanto a los arts. 8.3 y 10.2, señala el Abogado del Estado que son incompatibles con la normativa básica porque, por un lado, permiten la desconcentración de las atribuciones del Pleno en la comisión de gobierno cuando ésta tenga una composición representativa de aquél y, por otro, le atribuye más competencias cuando se dé esa composición representativa del Pleno, lo que contraviene lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del art. 35 LBRL.

d) Finalmente, el Abogado del Estado da cuenta de las razones sobre las que sustenta la impugnación de los arts. 8.2, 15.2, 16.3 y 17.2, a los que dirige el reproche común de vulneración de la normativa básica estatal de régimen local o la regulación del régimen electoral general.

El art. 8.2 hace referencia a las atribuciones delegables e indelegables del Pleno del consejo insular, desconociendo algunos extremos de la Ley de bases de régimen local, en la redacción dada a la misma por la Ley 11/1999, de 21 de abril. Así, la letra k) habla de las atribuciones del Pleno para el ejercicio de la iniciativa económica en régimen de libre concurrencia y en régimen de monopolio y la forma de gestión del servicio correspondiente como atribuciones delegables, pese a que los arts. 33.2 ñ), 33.4 y 47.3 f) LBRL coinciden en declarar que no es delegable la publicitación de actividades en régimen de monopolio y la aprobación de la forma concreta de gestión del servicio, por tratarse de una competencia cuyo ejercicio requiere acuerdo del Pleno con mayoría especial. Por su parte, la letra o) permite delegar la aprobación de transferencias de competencias, servicios y actividades del consejo insular, así como la delegación de competencias o la encomienda de gestión a otras Administraciones públicas, contrariamente a lo establecido en los arts. 33.2 ñ), 33.4 y 47.3 c) LBRL, que no permiten esa delegación. Por último, la letra q), en su inciso inicial, permite delegar la alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público, vulnerando lo previsto en los arts. 33.2 ñ), 33.4 y 47.3 k), que no lo permiten. Indica el Abogado del Estado que las normas estatales son básicas porque tienen por objeto la configuración funcional del Pleno, órgano esencial del ente local.

El art. 15.2 de la ley territorial se refiere a la designación del secretario del consejo ejecutivo, que se confiere al consejero que designe el Presidente; entre las funciones del secretario figuran las de extender acta de los acuerdos adoptados y expedir los certificados correspondientes. Sin embargo, los apartados 2 y 3 a) del art. 92 LBRL reservan la función pública de secretaría a personal funcional, concretamente a funcionarios con habilitación de carácter nacional. Son previsiones básicas porque contemplan una de las funciones esenciales de los órganos administrativos, como es el ejercicio de la fe pública. A mayor abundamiento, el cargo de secretario de un ente público incluye el ejercicio de potestades incompatible con su desempeño por persona que no tenga vínculo funcional con la Administración.

El art. 16.3 prevé que el Presidente del consejo insular pueda plantear una cuestión de confianza sobre su programa en conjunto, una declaración de política general o la aprobación de cualquier asunto de relevancia política. En opinión del Abogado del Estado, este precepto colisionaría con el art. 33.3 LBRL, que al regular la moción de censura en

las Diputaciones provinciales se remite a lo dispuesto en la legislación electoral general; remisión que debe entenderse hecha al art. 207.4 de la Ley Orgánica del régimen electoral general. En este precepto se vincula la cuestión de confianza a los siguientes asuntos: presupuestos anuales, reglamento orgánico y el plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. No hay coincidencia, por tanto, en los supuestos en los que cabe plantear la cuestión de confianza. Esta falta de sintonía se da en un ámbito en el que la competencia estatal no deriva exclusivamente de las reglas 1 y 18 del art. 149.1 CE, sino también de lo establecido en los arts. 23 y 81 CE, en los términos en los que fueron interpretados por la STC 38/1983.

Por último, el art. 17.2 establece la posibilidad de convocatoria extraordinaria del Pleno a solicitud de una quinta parte de los miembros del consejo insular o de dos grupos políticos. Este precepto vulneraría, sostiene el Abogado del Estado, el art. 46.2 a) LBRL, que habla de una cuarta parte de los miembros de la corporación y fija un límite de tres solicitudes anuales, límite que no figura en el precepto legal autonómico. La regulación controvertida desnaturalizaría, al decir del Abogado del Estado, la configuración básica de la convocatoria extraordinaria del Pleno al reducir el porcentaje de consejeros que pueden pedirla y al permitir que se lleve a cabo ilimitadamente, por lo que será más fácil bloquear la actividad ordinaria de los órganos de gobierno del consejo insular. Y ello pese a que el objeto de estos Plenos sea el de «someter a debate la gestión del Consejo ejecutivo en áreas concretas», pues la finalidad de la convocatoria no tiene importancia en relación con el objeto de la norma básica, que no es otro que el de evitar el excesivo número de sesiones plenarias que pudiera llevar al bloqueo de la actividad de la entidad local.

El escrito de demanda se cierra solicitando la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos legales impugnados y la suspensión de los mismos de conformidad con lo previsto en el art. 161.2 CE, del que se hace invocación expresa.

2. Por providencia de 19 de diciembre de 2000, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno de las Illes Balears, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes; tener por incoado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que a su tenor y de conformidad con lo dispuesto en el art. 30 LOTC produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos legales impugnados desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso y desde el día en que aparece publicada en el «Boletín Oficial del Estado» para terceros, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», que tuvo lugar en el núm. 311, de 28 de diciembre de 2000, y en el «Boletín Oficial de las Islas Baleares».

3. El escrito de alegaciones del Abogado de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se presentó en el Registro General de este Tribunal el 17 de enero de 2001. En dicho escrito se exponen las siguientes razones en defensa de la constitucionalidad de los preceptos legales impugnados:

a) La argumentación jurídica plasmada en el escrito de alegaciones se inicia con un apartado relativo a «la Constitución, las islas y los consejos insulares», en el que el Abogado de la Comunidad Autónoma hace hincapié en la constitucionalización de las islas como entes locales (art. 141.4 CE). Partiendo de esta única referencia constitucional a la isla, se formulan las siguientes afirmaciones: que la isla es un ente local territorial cuyo gobierno o administración corresponde a los consejos insulares es una realidad pacíficamente asumida por la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y que se refleja en la exposición de motivos de la ley controvertida; el art. 141.4 CE permite un distinto tratamiento normativo de las provincias –cuyo gobierno y administración «será encomendado a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo»– y las

islas, que «tendrán además su administración “propia” en forma de Cabildos o Consejos», de modo que la regulación constitucional subraya la exigencia de una administración «propia» como rasgo distintivo; en sentido estricto, el art. 141.4 CE sólo se refiere a la administración propia en forma de consejos, pero no a su gobierno, silencio que contrasta con la atención prestada a este extremo en el caso de las provincias por el art. 141.2 CE; la existencia de una administración «propia» es un rasgo diferenciador del tratamiento constitucional de la isla; por último, destaca el silencio guardado respecto del gobierno de la isla por el art. 141.4 CE. Añade el Abogado de la Comunidad Autónoma que «ante tan escueto contenido constitucional», el Estatuto de Autonomía «se vio prácticamente obligado ... a regular y examinar con mayor detenimiento el peculiar ente local que constituía la isla».

b) A la exposición de ese tratamiento estatutario de la isla se dedica el siguiente apartado del escrito de alegaciones, situándose en el umbral de dicha exposición la afirmación de que ninguna de las diversas redacciones que ha tenido el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears desde su inicial aprobación por la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, ha dejado de respetar la consideración de los consejos insulares como entes locales, lo que no ha sido óbice para regular aspectos esenciales de su régimen jurídico «que permiten expresar, sin asomo de duda, que se está ante un muy peculiar ente local, fuertemente “interiorizado” en el entramado institucional de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, de modo que constituye el auténtico eje vertebrador de su organización territorial». Así, el Estatuto de Autonomía ubica sistemáticamente la regulación de los consejos insulares en el capítulo cuarto del título tercero, rubricado «De las instituciones de la Comunidad Autónoma». Además, esa regulación es expresiva de la especialidad institucional de los consejos. Por otro lado, la composición misma de los consejos, integrados por los Diputados elegidos para el Parlamento autonómico en cada una de las islas, contrasta con la elección de segundo grado de los diputados provinciales, o de primer grado en el caso de los miembros de los Cabildos canarios, singularidad que ha de tener su trascendencia para el alcance del principio de representatividad. Distingue el art. 39 del Estatuto de Autonomía dos tipos de competencias propias de los consejos: las que les corresponden en tanto que entidades locales y aquellas otras cuyo ejercicio puede encomendarle la Comunidad Autónoma en muy diversas materias. Este mismo precepto estatutario incorpora un mandato de transferencia del ejercicio de las competencias en él mencionadas a los consejos, lo que configura un modelo de relaciones entre éstos y la Comunidad Autónoma muy alejado de las que existen con las Diputaciones provinciales, como se pone de manifiesto en la docena de leyes de transferencia de competencias aprobadas por el Parlamento de las Illes Balears entre 1990 y 1999. En opinión del Abogado de la Comunidad Autónoma este modelo de relaciones ha de tener adecuado reflejo en la organización propia del ente local, en aras de la satisfacción del principio constitucional de eficacia.

De modo que, sin merma de su consideración como entes locales, la regulación de los consejos contenida en el Estatuto de Autonomía, y por tanto integrada en el bloque de constitucionalidad, viene a incorporarlos al entramado institucional de la Comunidad Autónoma, atribuyéndoles el ejercicio de competencias de ésta. Lo que no sólo justifica sino que incluso exige, por razones derivadas del principio constitucional de eficacia (art. 103.1 CE), una organización adecuada a la composición, características, funciones y competencias que se les asigna, aunque ello suponga una relativización del uniformismo de la normativa básica de régimen local. Y es que la inusual extensión de la regulación estatutaria de los consejos pone de manifiesto hasta qué punto la isla y su órgano de gobierno y administración, el consejo insular, se configuran como instituciones autonómicas propias de Baleares. Con ello, el Estatuto de Autonomía vendría a dar cumplimiento a la previsión del art. 147.2 c) CE, conforme a la cual esta norma ha de contener, entre otros extremos, la «organización ... de las instituciones autónomas propias».

Recuerda el Letrado autonómico que la propia demanda reconoce que los consejos son instituciones de la Comunidad Autónoma, pese a que les niegue la condición de

instituciones de autogobierno. Como también recuerda que el Estado no impugnó la Ley 5/1989, de 13 de abril, de consejos insulares, que les atribuyó esa configuración y permitió la creación de órganos específicos, de carácter eminentemente burocrático, para el ejercicio de competencias transferidas por la Comunidad Autónoma. Cita asimismo el ATC 250/1992, de 25 de agosto, en relación con las comisiones insulares de urbanismo, y la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 1998, relativa a los propios consejos insulares.

Con independencia de la caracterización que pueda hacerse de los consejos, señala el Abogado de la Comunidad Autónoma que «resulta indudable la existencia de una competencia específica, expresión del principio de autoorganización, derivada de la expresa remisión a una ley del Parlamento de las Illes Balears contenida en los artículos 5.2 y 36 del Estatuto de Autonomía que se vincula directamente, como también deriva directamente del artículo 18.2 del propio texto, a la Constitución y al Estatuto de Autonomía, en cuanto regula una institución propia de la Comunidad Autónoma, sobre la que se proyecta la más intensa interiorización posible». El propio Estatuto de Autonomía atenúa el sometimiento de la ley de consejos a la legislación básica estatal de régimen local al afirmar que aquélla ha de aprobarse «en el marco» de ésta.

c) Las singularidades de los consejos insulares han hallado reflejo en la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, y de la Ley Orgánica del régimen electoral general por la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril (aquí, por omisión de toda referencia a estos órganos). Así, la nueva disposición adicional tercera LOTC, tras asimilar las islas a las provincias en el régimen general de legitimación para promover el conflicto en defensa de la autonomía local, establece una legitimación específica para los consejos insulares aunque no se alcance el porcentaje de población exigido, si bien únicamente para impugnar leyes autonómicas. Esta previsión obedecería, a juicio del representante autonómico, a la consideración de los consejos como instituciones propias y peculiares de la Comunidad Autónoma, con competencias ejecutivas garantizadas por el Estatuto de Autonomía (art. 39).

Las singularidades en materia electoral arrancan del Real Decreto-ley 18/1978, de 13 de junio, que aprobó el régimen preautonómico del archipiélago balear e instituyó, junto al Consejo General Interinsular, los consejos insulares. En el momento de formular las alegaciones, la Ley Orgánica del régimen electoral general contiene reglas específicas para la elección de diputados provinciales (arts. 202 y ss.) y de miembros de los Cabildos insulares canarios (art. 201), pero no de los consejos insulares. Para el Letrado autonómico, la razón de esta omisión ha de buscarse en el especial tratamiento de los consejos insulares por el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, que ha dispuesto su integración por los Diputados autonómicos elegidos en cada una de las islas, quebrando con ello todo pretendido uniformismo en el régimen electoral local.

d) Aborda a continuación el Letrado autonómico las relaciones existentes entre la Ley de bases de régimen local y los consejos insulares, a los que aquélla se refiere únicamente al abordar los regímenes especiales con respecto a la provincia (capítulo III del título III). La regulación es sumamente escueta pero ilustrativa del reconocimiento de la singularidad de las islas y los consejos, remitiéndose expresamente los arts. 40 y 41 al Estatuto de Autonomía. Pese a que esta remisión opere en materia competencial, entiende el Abogado de la Comunidad Autónoma que nada impide su consideración para la organización y funcionamiento de los consejos.

En opinión del Letrado autonómico, la cuestión central consiste en determinar el alcance del art. 41.3 LBRL, de acuerdo con el cual «los Consejos Insulares de las Islas Baleares, a los que son de aplicación las normas de esta Ley que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones Provinciales, asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y las que les correspondan, de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares». En el art. 41.1 LBRL se dice claramente que los órganos de gobierno y administración de las islas del archipiélago canario «se rigen por las normas de esta Ley que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones Provinciales», expresión muy distinta de la empleada para referirse a los órganos de

gobierno y administración de las islas del archipiélago balear, a los cuales les «son de aplicación» las reglas organizativas establecidas para las Diputaciones provinciales. Entiende el Abogado de la Comunidad Autónoma que el art. 41.3 LBRL «contiene una cláusula de cierre destinada a asegurar la aplicación del régimen básico estatal a los Consejos Insulares, pero sin impedir que la normativa por la que debe “regirse” principalmente la organización y el funcionamiento de éstos sea, fundamentalmente, la que establezca el Parlamento balear sobre la base de los artículos 5, 18 y 36 del Estatuto.»

El art. 41.3 LBRL completa, en régimen de supletoriedad, el elemento más importante de la organización de los consejos insulares: la composición de sus órganos establecida por el Estatuto de Autonomía y la Ley electoral autonómica. De modo que la ley impugnada no contradice la disposición normativa estatal sino que la completa, en el mismo sentido que la Ley electoral autonómica.

A la uniforme aplicación de lo básico postulada en la demanda opone el Letrado autonómico la singularidad de la regulación de los consejos insulares contenida en el Estatuto de Autonomía, marco de necesaria consideración en la regulación de la figura, así como la doctrina sentada en la STC 109/1998, de 21 de mayo, en cuyo fundamento jurídico quinto se destaca la posibilidad de excepciones, modulaciones y especialidades frente a un régimen básico común, siempre que cuenten con base constitucional o estatutaria. Opone igualmente el «principio de que es básico que haya tratamiento jurídico distinto para entes locales diferentes», regla de diversidad que se recoge en el art. 2.1 LBRL y sobre la que se pronunció la STC 214/1989. Una buena muestra de ello lo constituiría la Ley 11/1999, de 21 de abril, que abre la puerta a especialidades organizativas para los municipios de Madrid y Barcelona.

Discrepa igualmente de la consideración que el principio de representatividad recibe en la demanda. En respuesta al mismo parte de que, según se afirmó en la STC 32/1985, de 6 de marzo, cualquier referencia a órganos representativos debe entenderse hecha, desde el punto de vista técnico-jurídico, a órganos integrados por miembros con mandato representativo, siendo el derecho proclamado en el art. 23.2 CE un derecho de configuración legal. La Ley de bases de régimen local exige la participación de los miembros electos en los órganos necesarios que contempla el art. 32.1, e incluso en los órganos de estudio, informe o consulta de los asuntos que deban someterse al Pleno (art. 32.2), pero no en el resto de órganos complementarios de los anteriores, que las leyes autonómicas puedan establecer (art. 32.3). Ésta es la configuración legal del principio de representatividad establecida con carácter básico para los entes locales de ámbito provincial. Tras citar la doctrina sentada en la STC 185/1999, de 11 de octubre, reconoce el Letrado autonómico que «no puede negarse que la ley impugnada permite insertar en el esquema corporativo de los Consejos Insulares elementos de organización que pueden funcionar de acuerdo con el principio de gestión burocrática, si así lo decide el Pleno de cada Consejo Insular al aprobar el correspondiente Reglamento orgánico», solución que se encuentra al alcance del legislador autonómico cuando actúa en desarrollo del art. 39 del Estatuto de Autonomía, sin que sufra el principio controvertido, pues la imagen constitucional de la representación política queda satisfecha si se respeta el núcleo básico organizativo (en particular, la representatividad y competencias del Pleno) y si los órganos formados por los miembros electos (Pleno, Presidente y Comisión de gobierno) retienen el control y la decisión última en los asuntos competencia del ente insular. Por otro lado, llama la atención el Abogado de la Comunidad Autónoma sobre el hecho de que nada de lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad impide la introducción en los entes territoriales de carácter corporativo de elementos organizativos de estructura burocrática, en especial si responden únicamente a la iniciativa del órgano plenario, que retiene su control (así lo demuestra el panorama organizativo de los grandes municipios y las propias leyes de transferencia de competencias a los consejos insulares). A este respecto indica que la ley controvertida procede únicamente a dotar de una estructura racional a los órganos precisos para gestionar eficazmente las competencias transferidas por el Parlamento de las Illes Balears. El principio representativo garantiza la

integridad de las competencias del Pleno, Presidente y Comisión de gobierno, pero no impide la creación de órganos burocráticos que los asistan, tanto menos en el caso de los consejos insulares, instituciones propias de la Comunidad Autónoma. Concluye este punto el Letrado autonómico haciendo énfasis en que la ley controvertida asegura la primacía de los órganos representativos desde el momento en que la creación de los órganos burocráticos requiere de una previsión expresa en el Reglamento orgánico, su presidencia corresponde al propio Presidente del consejo insular y revisa sus resoluciones en vía de recurso.

El escrito de demanda defiende la necesidad de dar a los consejos insulares un tratamiento idéntico al de un ente local «común» y la misma organización que a la provincia, olvidando así lo dispuesto al respecto en la propia Ley de bases de régimen local e ignorando las singularidades que dimanarían de la regulación estatutaria de los consejos y que exigen una organización propia, adaptada a su complejidad competencial.

Llama la atención asimismo el Letrado autonómico sobre el alcance limitado que en la demanda se da a la organización complementaria prevista en el art. 32.3 LBRL. En este punto indica que la ley controvertida no pretende tanto desarrollar las posibilidades abiertas por el art. 32.3 LBRL sino ejercitar una competencia específicamente recogida en los arts. 5.2 y 36 del Estatuto de Autonomía. Añade que de lo dispuesto en la normativa básica de régimen local y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, puede inferirse un principio general de nuestro Derecho administrativo según el cual todo órgano administrativo de carácter activo, creado de acuerdo con la ley, puede ejercer funciones y competencias administrativas de carácter ejecutivo o resolutorio, salvo que estén atribuidas a otro órgano o que una regla expresa lo prohíba, de modo que no incurre en vicio alguno el legislador autonómico al permitir que los órganos burocráticos ejerzan facultades de tipo resolutorio.

Sintetizando lo expuesto, el Letrado autonómico destaca que la remisión a las normas que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales contenida en el art. 41.3 LBRL ha de interpretarse en clave estatutaria, de modo que ha de primarse su interpretación armónica con la consideración de los consejos insulares como instituciones propias de la Comunidad Autónoma «con un fuerte grado de interiorización» [STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 4 b)], en particular tratándose de una cuestión, como la que ahora nos ocupa, estrictamente organizativa y que no tiene mayor incidencia sobre otros intereses generales de alcance supraautonómico. Por otro lado, la normativa básica admite que la propia normativa autonómica pueda establecer regulaciones provinciales complementarias (art. 32.3 LBRL).

e) La ley controvertida parte de la premisa de que los consejos insulares son la forma de gobierno y administración de unos específicos y peculiares entes locales, las islas, que el Estatuto de Autonomía ha configurado como institución propia de la Comunidad Autónoma, como auténticos elementos básicos vertebradores de la misma, en lo que constituye un rasgo singular, un auténtico hecho diferencial. Se diferencian de las Diputaciones provinciales tanto por lo extenso de las materias en las que está estatutariamente prevista la transferencia de funciones a las islas, y que contrasta con el limitado acervo competencial de las Diputaciones, como por la composición de los consejos insulares.

El legislador autonómico ha creído imprescindible abrir la posibilidad para que, mediante la aprobación plenaria de los reglamentos orgánicos, se cree una organización burocrática estrictamente supeditada a los órganos básicos y representativos del ente local, a los que en ningún caso desplazan ni sustituyen. De este modo, y a la vista de la complejidad competencial de los consejos insulares, se satisface mejor el principio de eficacia del art. 103.1 CE. Consecuentemente, la ley estructura un régimen organizativo «necesario» de los consejos insulares que se acomoda plenamente a lo previsto en la normativa básica de régimen local. Son elementos de ese régimen organizativo los siguientes: un Pleno, para el cual el art. 8.1 de la Ley autonómica reproduce el contenido competencial del art. 33.2 y 3 LBRL, añadiéndole otras competencias derivadas de su

consideración como institución propia de la Comunidad Autónoma; un Presidente, a quien el art. 9.2 de la Ley 8/2000 le asigna, además de las competencias del art. 34.1 LBRL, otras específicas; una Comisión de gobierno de idéntica composición a la prevista en el art. 35.1 LBRL, que ostenta tanto las competencias del art. 35.2 LBRL como aquellas otras que, en régimen de desconcentración, le asigne el reglamento orgánico. La Ley 8/2000 permite que el reglamento orgánico cree direcciones insulares y secretarías técnicas «dependientes directamente de la Presidencia del Consejo o de los consejeros miembros de la Comisión de Gobierno» (art. 14.1), opción que encuentra acomodo en la competencia para la organización de las instituciones propias de la Comunidad Autónoma, pero que también sería acorde con lo previsto en el art. 32.3 LBRL.

Junto con la organización «necesaria» la Ley 8/2000 hace posible la existencia de un consejo ejecutivo que se configura como órgano burocrático (art. 7.5) de gobierno. La fórmula utilizada respeta la capacidad de autoorganización de los entes locales y también el principio de representatividad, referido a un ente local profundamente interiorizado en la Comunidad Autónoma ya que todas sus decisiones son susceptibles de recurso de alzada ante el Pleno [art. 8.1 v)], el Presidente [art. 9.2 u)], o la Comisión de gobierno [art. 10.2 a)], que, de este modo, retienen el control que el carácter representativo del ente local exige. Es cierto que se atribuye a este órgano la función ejecutiva en relación con las competencias transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma, pero eso no supone que sustituya o suplante ninguna de las funciones atribuidas a los demás órganos de gobierno del ente local, pues existe una cautela específica a este respecto en el art. 12 de la ley controvertida.

La creación del consejo ejecutivo incide sobre la composición y atribuciones de la comisión de gobierno, pero esa incidencia –plasmada en los arts. 7.3 y 10.2 de la Ley 8/2000– no es contraria a la Constitución por las siguientes razones. En primer lugar, la válida creación del consejo ejecutivo, derivada de la configuración de los consejos insulares como instituciones propias de la Comunidad Autónoma y del principio constitucional de eficacia permite el reajuste en los demás órganos [STC 214/1989, FJ 13 c)]. El distinto tratamiento de la autonomía municipal y provincial en la jurisprudencia constitucional (SSTC 4/1981, 32/1981 y 109/1998) permite sostener la necesidad de acotar la garantía institucional de la autonomía insular que debilite la intensidad de la legislación básica estatal frente a la extensa y pormenorizada regulación de los consejos insulares en el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Las modificaciones introducidas en la comisión de gobierno no ponen en riesgo su núcleo esencial pues pretenden incrementar su representatividad y asegurar su posición de primacía jerárquica respecto del consejo ejecutivo, a cuyos efectos se le atribuye la resolución de los recursos de alzada contra las resoluciones dictadas por dicho consejo. A mayor abundamiento, el incremento de la representatividad de su composición encuentra respaldo en la propia normativa básica (art. 32.2 LBRL).

El esquema organizativo ahora examinado se completa con la posibilidad de delegación del ejercicio de competencias del Pleno en el Presidente o en la comisión de gobierno, y las correspondientes al Presidente en el Vicepresidente, la comisión de gobierno o el consejo ejecutivo dado que el art. 34.2 LBRL abre la puerta a la delegación sin concretar ni limitar los órganos a favor de los cuales pueda llevarse a cabo. Por otro lado, la ley cubre el vacío que aqueja a la Ley de bases de régimen local en cuanto a la desconcentración en el ámbito provincial y, cumpliendo el mandato del art. 103.1 CE y del art. 5.2 del Estatuto de Autonomía, e incluso del art. 6 LBRL, la lleva hasta los entes insulares y la desarrolla en relación con el Pleno y el Presidente (arts. 8.3 y 9.3 de la Ley 8/2000, respectivamente), en función de lo que disponga el Reglamento orgánico.

Se incrementan los medios democráticos de control y fiscalización de los órganos ejecutivos, regulando los debates sobre la actuación política general (art. 17), las preguntas (art. 18), la moción de censura y la cuestión de confianza (art. 16.3), los debates y las mociones [art. 16.1 b) y d), respectivamente], habilitando al Reglamento orgánico para que establezca otros instrumentos (art. 16.2 *in fine*). De estos preceptos se impugnan los arts. 16.1, 17.2 y 18.1, por referir el control al consejo ejecutivo, pero

también el art. 16.3 por añadir la particular de que el Presidente puede plantear cuestión de confianza «sobre su programa en conjunto, sobre una declaración de política general o sobre la aprobación de cualquier asunto o actuación de relevancia política». Para el Abogado de la Comunidad Autónoma la impugnación trae causa, también en este punto, de la falta de consideración de los consejos insulares como institución propia de la Comunidad Autónoma y prescinde del hecho de que la Ley Orgánica del régimen electoral general no contiene ninguna referencia a los consejos insulares, lo que contrasta con la regulación de las Diputaciones provinciales y los Cabildos insulares canarios. Es el Estatuto de Autonomía la norma que regula la elección de los miembros de los consejos insulares, sus causas de inelegibilidad, renuncia, etc., abriendo con ello la puerta para la regulación por el legislador autonómico de los supuestos en los que el Presidente del consejo puede plantear cuestión de confianza.

f) Seguidamente el Abogado de la Comunidad Autónoma responde a la impugnación de los arts. 7.1, 3 y 5; 8.1 h) y v); 9.2 u) y 3; 12; 13; 14; 15.1 a); 16.1; 18.1; 20.4, 5 y 6 y 22.2 y 3 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000. En su opinión, la demanda desconoce la singularidad de la regulación de los consejos insulares en el Estatuto de Autonomía, la primacía del Estatuto de Autonomía y su más directa vinculación con la Constitución, en tanto que norma institucional básica (art. 147.1 CE), la existencia de una competencia específica para que el Parlamento autonómico apruebe una ley que regule esta institución, la relativización del concepto de lo básico y su consiguiente efecto sobre el alcance del art. 41.3 LBRL, que ha de ser interpretado en clave constitucional, el verdadero alcance del principio representativo como determinante de la participación de los miembros electos en los órganos del ente local y la posibilidad incuestionable de órganos complementarios burocráticos con competencias resolutorias, así como la naturaleza de la organización complementaria vinculada a su existencia contingente y no necesaria, sin relación alguna con su importancia o el ejercicio de funciones ejecutivas. «Y aún habría que añadir que no existe un solo artículo en la LBRL que prohíba crear órganos complementarios de carácter burocrático.»

Con respecto al art. 7.1, 3 y 5 sostiene el Letrado autonómico que la solución arbitrada por el Parlamento de las Illes Balears se funda directamente en la competencia específica de los arts. 5.2 y 36 del Estatuto de Autonomía y es expresión de la potestad de organización de una institución propia de la Comunidad Autónoma que se justifica en aras del principio de constitucional de eficacia de la acción administrativa y atendiendo a la complejidad competencial derivada del art. 39 del Estatuto de Autonomía y de las numerosas leyes de transferencia aprobadas por el Parlamento de las Illes Balears. Dicho de otro modo, la creación del consejo ejecutivo no es tan solo desarrollo legislativo de la normativa básica de régimen local (que también podría darle amparo). La configuración burocrática del consejo ejecutivo no afecta en absoluto al contenido representativo de los miembros electos del Consejo Insular pues éstos integran todos los órganos básicos y necesarios del ente local, siendo así, además, que dichos órganos necesarios no sufren merma competencial alguna y se garantiza el control –incluso a través del recurso de alzada– de los actos administrativos dictados por los órganos burocráticos. Se apunta incluso la posibilidad de que cada Consejo Insular crease, en su propio Reglamento orgánico, un órgano de colaboración y asistencia al Presidente con la misma composición que la establecida en la Ley 8/2000 para el consejo ejecutivo. Si esto es así, no cabe formular más reproche al legislador autonómico que la vulneración de los preceptos básicos relativos a la posición organizativa o a las competencias de los órganos insulares necesarios. En relación con la composición de la comisión de gobierno cuando exista consejo ejecutivo se remite a lo ya expuesto en el apartado anterior.

Las letras h) y v) del art. 8.1 se impugnan porque atribuyen al Pleno del Consejo Insular la facultad de creación del consejo ejecutivo y la potestad para resolver los recursos de alzada que se formulen contra los actos del nuevo órgano. Afirmada la validez del consejo ejecutivo, el Letrado autonómico entiende que la solución adoptada por el Parlamento de las Illes Balears es la más respetuosa con la autonomía organizativa del

Consejo Insular (STC 214/1989, FJ 6); la atribución de la competencia para resolver los recursos de alzada permite mantener el control último en manos del órgano integrado por miembros electos.

El art. 9.2 u) atribuye al Presidente la competencia para resolver los recursos de alzada contra los actos de los consejeros ejecutivos, los secretarios técnicos y los directores insulares y respecto del mismo se remite el Letrado autonómico a la defensa del art. 8.1 de la Ley 8/2000. Añade, en relación igualmente con el art. 9.3, la habilitación que resulta de los arts. 33.4 y 34.2 LBRL.

El art. 12 se impugna por atribuir al consejo ejecutivo funciones de gobierno y administración, pese a no ser un órgano de naturaleza representativa. El Letrado autonómico subraya que ello no supone merma competencial alguna del Pleno, Presidente o Comisión de gobierno. Añade que, salvo las asignadas por el reglamento orgánico, delegadas o encomendadas, se le atribuye especialmente la función ejecutiva de las competencias transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma, en coherencia con la configuración del consejo insular como institución propia de la Comunidad Autónoma. Y señala, además, que el consejo ejecutivo actúa bajo la dirección del Presidente del consejo insular, no pudiendo recibir competencias del Pleno.

Acerca de la figura de los consejeros ejecutivos, directores generales y secretarios técnicos (art. 13), afirma el Letrado autonómico que no existe obstáculo constitucional para la creación de órganos burocráticos con competencias resolutorias, menos, si cabe, en los entes locales de mayor importancia y complejidad. Así lo demuestran la disposición adicional sexta LBRL, la existencia de gerentes burocráticos en las comarcas catalanas, o los órganos resolutorios burocráticos de los grandes municipios españoles (Barcelona, Bilbao, Madrid, Valencia...). Los mismos motivos avalarían la constitucionalidad del art. 14, relativo a las direcciones insulares y los secretarios técnicos en ausencia de consejo ejecutivo.

La previsión de que los miembros del consejo ejecutivo intervengan, con voz pero sin voto, en las reuniones plenarios del consejo insular [art. 15.1 a)] en nada perturba el carácter representativo de éste ni el ejercicio de sus funciones por los miembros electos. Se trata, además, de una fórmula ya prevista en la legislación estatal de régimen local pues en los arts. 113.3 y 228 del reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aprobado mediante Real Decreto 2568/1986, de 26 de noviembre, se prevé la intervención de personas ajenas a la Corporación en las sesiones de sus órganos colegiados.

Entiende el Letrado autonómico que la impugnación de los arts. 16.1 y 18.1 queda respondida con los argumentos anteriormente expuestos acerca de la validez de la decisión de crear los consejos ejecutivos. Con respecto al art. 20.4, 5 y 6, sostiene que es difícilmente discutible la pertinencia de regular la forma de las resoluciones y acuerdos del consejo ejecutivo, los consejeros, los directores insulares y los secretarios técnicos. Y en cuanto al art. 22.2 y 3, se remite a lo ya expuesto al examinar los arts. 8.1 v) y 9.2 u).

g) El Letrado autonómico defiende, a continuación, la constitucionalidad del art. 7.3, relativo a la composición de la comisión de gobierno, y, por conexión, de los arts. 8.3 y 10.2. La ley autonómica no pretende tanto el desarrollo legislativo de la normativa básica (arts. 35.1 y 2 LBRL), cuanto la adaptación de aspectos no esenciales de la ordenación de la comisión de gobierno a la eventualidad consistente en la creación del consejo ejecutivo. Sostiene que tanto la composición prevista para la comisión de gobierno como la atribución a la misma de la función de estudio, informe y propuesta de los asuntos del Pleno encuentran cabida en el art. 32.2 LBRL, al tiempo que menciona la apertura a la legislación autonómica contenida en el art. 35.2 c) LBRL.

Si se admite que la creación del consejo ejecutivo entra dentro de la esfera competencial del legislador autonómico, es coherente que las demás piezas de la organización de los Consejos insulares se vean afectadas en aras de la racionalidad del modelo establecido. Concretamente, es conveniente que los recursos interpuestos contra los actos del consejo ejecutivo los resuelva un órgano colegiado –de funcionamiento previsiblemente más ágil que el del Pleno– en el que estén representadas todas las

fuerzas políticas. El sacrificio parcial de la libertad de designación de los miembros de la Comisión de gobierno por el Presidente queda compensado por el reforzamiento del funcionamiento democrático de las instituciones insulares. En consecuencia, «no contradice la Constitución, ni la legislación básica, la existencia de órganos ejecutivos, de carácter no necesario, que estén integrados por titulares libremente designados por el Presidente del Consejo Insular.» La solución puede tildarse de imaginativa, pero en nada atenta a la esencia de la autonomía local ya que no altera «la imagen prototípica que del Pleno y de los demás órganos corporativos se establece en la legislación estatal de carácter básico».

h) Para concluir, se defiende la constitucionalidad de los arts. 8.2, 15.2, 16.3 y 17.3 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000.

El art. 8.2 establece las competencias que el Pleno puede delegar, y lo hace de conformidad con lo dispuesto en el art. 33.4 LBRL. Todos los supuestos en los que no cabe la delegación coinciden con este precepto básico, excepto el mencionado en la letra ñ), que alude a aquellos que corresponden al Pleno «por exigir su aprobación una mayoría especial». La demanda entiende que esta condición concurre en las letras k), o) y q) del art. 8.1 de la Ley autonómica por versar sobre supuestos asimilables a las letras f), c) y k), respectivamente, del art. 47.3 LBRL. A ello replica el Letrado autonómico que la omisión «encuentra justificación en que no se trata de 'materias' indelegables, por lo que no integran el núcleo esencial que no admite modulación por las especialidades derivadas de la configuración de los Consejos Insulares contenida en el Estatuto de Autonomía.»

Defiende asimismo la constitucionalidad de la atribución del cargo de Secretario del consejo ejecutivo a un miembro de este órgano colegiado porque del art. 92.2 y 3 a) LBRL no se desprende que el cargo de secretario de todos los órganos locales deba recaer en un funcionario con habilitación de carácter nacional. Además, la reserva no se extiende a los órganos burocráticos y así lo entendió el Tribunal Supremo en su Sentencia de 26 de junio de 1998, entonces en relación con el secretario de la Comisión insular de urbanismo.

La regulación de la cuestión de confianza contenida en el art. 16.3 tampoco merecería reproche alguno pues su impugnación parte del desconocimiento de que los Consejos insulares están integrados por los Diputados del Parlamento autonómico elegidos en las correspondientes islas. Se trata de una institución propia de la Comunidad Autónoma sobre la que guarda respetuoso silencio la Ley Orgánica del régimen electoral general, silencio que no puede interpretarse como aplicación errónea de las disposiciones contempladas para otras entidades.

El art. 17.2 prevé la convocatoria extraordinaria del Pleno del Consejo insular para debatir la gestión del consejo ejecutivo en áreas concretas, a solicitud de dos grupos políticos o una quinta parte de los miembros del Pleno. Esta previsión incrementa la representatividad del Pleno y su control sobre el consejo ejecutivo sin desnaturalizar la institución. A ello se añade, subraya el Letrado autonómico, que el objeto de la sesión extraordinaria prevista en este precepto venga tan estrechamente vinculado a la condición de los Consejos insulares como institución propia de la Comunidad Autónoma.

El escrito de alegaciones se cierra con la solicitud de que se dicte Sentencia declarando la plena constitucionalidad de todos los preceptos legales impugnados. Por otro sí se interesa que, antes de expirar el plazo de cinco meses establecido en el art. 161.2 CE, se dé traslado a la representación de la Comunidad Autónoma para formular las alegaciones oportunas a fin de obtener el alzamiento de la suspensión acordada.

4. Con fecha 22 de enero de 2001 se registró en este Tribunal el escrito de alegaciones del Presidente del Parlamento de las Illes Balears.

a) Rechaza el Parlamento autonómico la equiparación mimética de los Consejos insulares y las Diputaciones provinciales que trasluce el escrito de demanda. Sin desconocer que aquéllos son entes locales, hace hincapié en su especificidad resultante de la atención que les dispensa el Estatuto de Autonomía. En este sentido, afirma el Parlamento de las Illes Balears qué preceptos legales impugnados en este proceso

constitucional «pretenden, en realidad, simplemente, modular, adaptar y adecuar, sin perjuicio de los principios derivados de la Constitución y de la Ley 7/1985, de 2 de abril, la letra de dicha Ley Reguladora de Bases de Régimen Local a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears para los Consejos Insulares.»

Los consejos insulares no son sólo entidades locales sino, también, instituciones de la propia Comunidad Autónoma, identificadas como tales en el art. 18 del Estatuto de Autonomía, incardinado sistemáticamente al inicio del título III, dedicado justamente a las instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Precisamente porque son instituciones propias de la Comunidad Autónoma, en el capítulo IV de ese mismo título III se establecen las notas diferenciadoras de los consejos insulares: su composición (art. 37) y competencias (art. 39), remitiendo la regulación específica a una ley del Parlamento autonómico (art. 36).

Aunque es cierto que, por aplicación del art. 152.1 CE, normalmente las instituciones de las Comunidades Autónomas se limitan a la Asamblea legislativa, Gobierno y Presidente, nada impide que los Estatutos las doten de una organización institucional diferente, como sucede con la figura del Justicia de Aragón, incluido entre las instituciones autonómicas por mandato estatutario respaldado por la STC 142/1988, de 12 de julio. Al tratarse de instituciones propias, la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva sobre la organización, régimen y funcionamiento de los Consejos insulares, sin olvidar que éstos son, además, entes integrantes de la Administración local, dualidad ya contemplada en el art. 5 del Estatuto de Autonomía.

b) La referencia al diseño estatutario de los Consejos insulares se completa con la advertencia de que el mismo no es irrelevante pues de él derivan importantes consecuencias de orden jurídico que alcanzan a la definición del régimen jurídico aplicable a estas instituciones propias de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Las disposiciones de la Ley de bases de régimen local deben ser interpretadas y aplicadas teniendo siempre muy presente que el Estatuto de Autonomía ha establecido una composición y previsto unas competencias de los Consejos insulares en absoluto equivalentes a las de las Diputaciones provinciales. La modulación propugnada hallaría respaldo en la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 5, de donde puede concluirse que las previsiones de los arts. 5.2 y 36 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears hacen posible la aprobación por el Parlamento autonómico de una ley en materia de Consejos insulares que conjugue lo dispuesto en la Ley reguladora de las bases de régimen local y las disposiciones estatutarias así como, obviamente, los preceptos constitucionales aplicables a esta figura. Éste y no otro es el fin al que responde la Ley 8/2000 de la que forman parte los preceptos controvertidos.

La representación del Parlamento autonómico ilustra las diferencias competenciales que separan a los Consejos insulares de las Diputaciones provinciales con la reproducción de los arts. 36 LBRL, atinente a estas últimas, y 39 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, relativo a aquéllos y cuyas previsiones en punto a transferencias y delegaciones por la Comunidad Autónoma se han materializado en una docena de leyes que igualmente se reseñan.

De ese conjunto legislativo resulta que a los Consejos insulares les corresponde el ejercicio de numerosas funciones que anteriormente tenía atribuida la Administración autonómica en las siguientes materias: urbanismo y habitabilidad, donde la Comisión insular de urbanismo ejerce muchas de las competencias anteriormente residenciadas en la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio; régimen local, en particular demarcación territorial, comisiones gestoras de nuevos municipios, disposición de bienes patrimoniales, aprobación de expedientes de municipalización de servicios y tutela financiera de las entidades locales; ordenación turística e información turística; servicios sociales y asistencia social, en especial concesión y renovación del título de familia numerosa y concesión y gestión de subvenciones y ayudas en esta materia; inspección técnica de vehículos; patrimonio histórico, promoción sociocultural, de animación sociocultural y de depósito legal de libros y deportes; actividades clasificadas; tutela, acogimiento y adopción de menores; transporte por carretera, entre otras servicios de

transporte público regular de viajeros, autorizaciones especiales de circulación y estaciones de mercancías y centros de información y distribución de carga; espectáculos públicos y actividades recreativas y, finalmente, agricultura, ganadería, pesca y artesanía. La gestión de todo este haz de competencias resulta inimaginable únicamente con los medios y organización previstos para las Diputaciones provinciales en la Ley de bases de régimen local. Consciente de estas limitaciones, el legislador autonómico se ha permitido crear órganos diferentes para la gestión de algunas de esas competencias, como ha sucedido con las Comisiones insulares de urbanismo y en las materias de patrimonio histórico, actividades clasificadas y tutela, acogimiento y adopción de menores.

Para gestionar este voluminoso cuerpo de competencias los Consejos insulares deben dotarse de una organización y adoptar un funcionamiento que difícilmente puede ser idéntico al previsto para las Diputaciones en la Ley de bases de régimen local. Antes bien, deben gozar de la posibilidad de configurar su organización y funcionamiento de modo similar al que correspondía, en la gestión de las mismas, al Estado y a la Comunidad Autónoma, sin someterse rígidamente a un tipo de organización y funcionamiento previsto con carácter genérico por la Ley de bases de régimen local para la gestión de las escasas competencias que corresponden a las Diputaciones provinciales.

Dado el número de miembros que, conforme al Estatuto de Autonomía, integran cada uno de los Consejos insulares (33 miembros el de Mallorca y 13 los de Menorca e Ibiza-Formentera) y teniendo en cuenta las mayorías políticas que deben permitir la integración de los diferentes órganos de gobierno, si se siguiera la tesis defendida por el recurrente llegaríamos a una situación en la que el Presidente únicamente dispondría de algo más de la mitad de los miembros de cada institución para nombrar a los gestores políticos que han de integrarse en los diversos órganos de gobierno. Para evitar las disfunciones que podrían resultar de ello la Ley 8/2000 establece una estructura organizativa para la gestión de las competencias transferidas, sin merma del carácter democrático y representativo de los consejos insulares, como bien se aprecia en el régimen de recursos, que garantiza que será siempre un órgano integrado por electos el que, en última instancia y para mayor garantía del ciudadano, resolverá definitivamente en vía administrativa. Solución que contrasta con el hecho de que las competencias hoy atribuidas a los Consejos insulares fueron anteriormente ejercidas por órganos burocráticos, no dotados de ningún carácter democrático, del Estado o de la Comunidad Autónoma.

El Parlamento autonómico alude asimismo a la diversidad organizativa que permite la propia Ley reguladora de las bases de régimen local pues la comisión de gobierno no es necesaria en los municipios de menos de 5.000 habitantes, de suerte que si la propia norma básica admite una corrección o modulación de su régimen uniforme, atendidas determinadas circunstancias relativas al número de población de derecho de cada municipio, por la misma razón ha de ser posible, dado el volumen de competencias de cuya gestión se encargan los consejos insulares, la adaptación de su comisión de gobierno cuando exista consejo ejecutivo. Además, fórmulas similares de organización y funcionamiento en el régimen local se han adaptado, sin tacha de constitucionalidad, para las comarcas catalanas a través de la figura del gerente, y para los Ayuntamientos de Barcelona y Madrid.

En definitiva, la organización y funcionamiento previstos para los consejos insulares en la ley controvertida no merece ser calificada de inconstitucional pues no pone en entredicho la existencia y contenido de los órganos de los consejos insulares que, conforme con lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, han de considerarse necesarios. La Ley 8/2000, con el fin de dar plena aplicación al principio de eficacia, que debe inspirar la actuación de todas las Administraciones públicas, crea, junto a los órganos necesarios, una serie de órganos complementarios –consejo ejecutivo, direcciones insulares y secretarías técnicas– que contribuyen a facilitar y hacer posible la gestión de los intereses respectivos de cada Consejo insular. La actuación de estos órganos no supone merma del principio representativo porque sus miembros son designados por el Presidente del consejo insular (entidad de indudable carácter presidencialista), sus actuaciones pueden ser revisadas por los órganos integrados por miembros electos, los miembros electos

podrán integrarse en los órganos necesarios de acuerdo con la normativa básica, que seguirán existiendo en todo caso y ejerciendo las competencias que les atribuye esa misma normativa básica.

c) La propia composición de los consejos insulares prevista por el Estatuto de Autonomía pone de manifiesto que son algo diferente y distinto de las Diputaciones provinciales, lo que aconseja atemperar el régimen uniforme establecido para estas últimas en la Ley de bases de régimen local a fin de adaptarlo a la realidad social y administrativa en la que debe ser aplicado. Esta misma singularidad de los consejos se manifiesta en el art. 38 del Estatuto de Autonomía, donde se establece que los consejeros seguirán ejerciendo sus funciones en el caso de disolución del Parlamento autonómico, lo que tiene especial relevancia en la hipótesis de una disolución anticipada.

En conclusión, si bien los consejos insulares forman parte de la Administración local, son también instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, con unas singularidades o particularidades que las hacen diferentes y distintas de cualquier otra entidad local, que implica que el régimen uniforme de la Ley de bases de régimen local y de la Ley Orgánica del régimen electoral general debe entenderse adecuadamente modulado para la vigencia no sólo de esas normas sino también del Estatuto de Autonomía, correspondiendo esa labor integradora, en el presente caso, a la Ley 8/2000, de 27 de octubre.

El Parlamento autonómico concluye su escrito de alegaciones solicitando que se dicte Sentencia declarando la plena constitucionalidad de la ley impugnada y, mediante otrosí, interesa que, antes de la expiración del plazo de cinco meses establecido en el art. 161.2 CE, se le dé traslado para efectuar las alegaciones oportunas a fin de obtener el alzamiento de la suspensión de los preceptos legales impugnados.

5. El 23 de enero de 2001 se recibió escrito del Presidente en funciones del Congreso de los Diputados en el que se comunicaba que la Mesa de dicha Cámara había acordado no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones. Al día siguiente tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Presidenta del Senado en el que comunicaba que la Mesa había adoptado el acuerdo de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Mediante providencia de 3 de abril de 2001, la Sección Segunda concedió un plazo de cinco días a las partes personadas en este proceso constitucional a fin de que alegaran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los preceptos legales impugnados. Previa cumplimentación del trámite conferido, se dictó el ATC 132/2001, de 23 de mayo, acordando el levantamiento de la suspensión.

7. Mediante providencia de 19 de junio de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 de ese mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Según se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes, en el presente proceso constitucional el Presidente del Gobierno impugna diversos preceptos de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares, a los que achaca la concurrencia de diferentes motivos de nulidad por inconstitucionalidad mediata o inmediata.

En el propio escrito de demanda los preceptos legales controvertidos se agrupan, en razón del motivo impugnatorio, en tres grandes grupos. El primero de ellos está formado por los arts. 7.1, 3 y 5; 8.1 h) y v); 9.2 u) y 3; 12; 13; 14; 15.1 a); 16.1; 18.1; 20.4, 5 y 6 y 22.2 y 3 de la Ley autonómica, dedicados al régimen jurídico de los órganos de carácter no necesario de los consejos insulares: consejo ejecutivo, direcciones insulares y secretarías técnicas, y a los que se reprocha la vulneración de los arts. 23 y 141 CE, pues el carácter burocrático de estos órganos de libre creación por los consejos insulares sería

contrario a la reserva constitucional del gobierno y administración a favor de órganos de carácter representativo, así como del art. 149.1.18 CE, por infracción de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL), que no contempla la posibilidad de que existan estos órganos. El segundo de ellos lo integran el segundo párrafo del art. 7.3 y, por conexión con el mismo, los arts. 8.3 y 10.2, siempre de la Ley de consejos insulares, que habrían ignorado la regulación básica de la comisión de gobierno contenida en el art. 35 LBRL. Se impugnan, finalmente, algunos incisos de los arts. 8.2 (atribuciones del Pleno susceptibles de delegación a la comisión de gobierno), 15.2 (atribución a un consejero ejecutivo del cargo de secretario del consejo ejecutivo), 16.3 (relación de supuestos en los que puede plantearse cuestión de confianza) y 17.2 (convocatoria extraordinaria del Pleno para debatir la gestión del consejo ejecutivo en áreas concretas), a los que se reprocha infracción de la Ley reguladora de las bases de régimen local y de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general.

Rechazan la impugnación de los preceptos legales reseñados tanto el Abogado de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears como el Presidente del Parlamento de las Illes Balears, quien ha comparecido y formulado alegaciones en este proceso constitucional en representación de la Cámara legislativa autonómica. Ambos solicitan la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno.

2. Toda vez que en el presente recurso de inconstitucionalidad se plantea principalmente una controversia de carácter competencial hemos de precisar cuál deba ser nuestro canon de enjuiciamiento, habida cuenta de que resulta de aplicación nuestra doctrina acerca del *ius superveniens*, en virtud de la cual el control de las disposiciones que puedan incurrir en exlimitación competencial ha de hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictar Sentencia (STC 203/2011, de 14 de diciembre, FJ 4, y las numerosas resoluciones allí citadas), lo que determina que debemos pronunciar nuestra Sentencia teniendo muy presente la regulación que de los consejos insulares se contiene en el Estatuto de Autonomía reformado de las Illes Balears (aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero), así como aquellas disposiciones de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, que puedan resultar aplicables a esos mismos consejos insulares, en la redacción actualmente vigente. Por consiguiente, resulta oportuno reseñar las modificaciones habidas en ambos cuerpos legales durante la tramitación de este proceso constitucional y que sean relevantes para su resolución.

a) Al momento de aprobarse la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares, de la que forman parte los preceptos aquí controvertidos, se hallaba vigente el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears aprobado por la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero. El título tercero de este texto estatutario, que llevaba por rúbrica «de las instituciones de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares», se abría con la indicación de que la organización institucional autonómica la integraban «el Parlamento, el Gobierno y el Presidente de la Comunidad Autónoma» (art. 18.1), añadiendo inmediatamente después que correspondía a los consejos insulares «el Gobierno y la administración de las islas de Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera y sus islas adyacentes. Estos tres Consejos se constituirán en los términos y con las competencias que resulten de la Constitución y del presente Estatuto» (art. 18.2). El capítulo cuarto de ese mismo título tercero se dedicaba a los consejos insulares. En lo que ahora estrictamente interesa, la regulación estatutaria comprendía una garantía de la autonomía de los consejos en la gestión de los intereses insulares (art. 36), disponía que los Diputados autonómicos eran, además y de no mediar causas de incompatibilidad por el desempeño de determinados cargos en la Comunidad Autónoma, miembros del consejo insular correspondiente a la circunscripción por la que hubieran sido electos (art. 37) y, en fin, se reconocía a los consejos insulares la titularidad «de las competencias que les correspondan como corporaciones locales», así como «la

facultad de asumir en su ámbito territorial la función ejecutiva y la gestión en la medida en que la Comunidad Autónoma asuma competencias» sobre las veintinueve materias que se mencionaban en el art. 39.

En la actualidad se halla vigente el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears reformado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, cuyo título cuarto, dedicado a las instituciones de la Comunidad Autónoma, se abre con la declaración de que el «sistema institucional autonómico» está integrado tanto por el Parlamento, el Gobierno y el Presidente de la Comunidad Autónoma, como por «los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera sin perjuicio de su autonomía constitucionalmente garantizada.» (art. 39). Los consejos se regulan en el capítulo cuarto de ese mismo título tercero, donde, tras establecer que «son las instituciones de gobierno de cada una de las islas y ostentan el gobierno, la administración y la representación de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera, así como de las islas adyacentes a éstas» y garantizar que «gozarán de autonomía en la gestión de sus intereses de acuerdo con la Constitución, este Estatuto y lo establecido en las leyes del Parlamento», se reitera que «los Consejos Insulares también son instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.» (art. 61).

En cuanto a su composición, el nuevo Estatuto de Autonomía abandona la tradicional identificación personal de los miembros del Parlamento y de los consejos, estableciendo que cada uno de éstos «estará integrado por los consejeros elegidos en las respectivas circunscripciones, por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto mediante un sistema de representación proporcional respetando el régimen electoral general.» (art. 64.1). Por lo que hace a las competencias, el Estatuto de Autonomía reformado de las Illes Balears distingue entre competencias propias, es decir aquellas «que les vengan atribuidas por la legislación estatal» y las expresamente mencionadas en el art. 70 del Estatuto, y competencias en relación con las cuales la Comunidad Autónoma pueda transferirles o delegarles el ejercicio de la función ejecutiva (art. 71, con el límite fijado en el art. 69). Con respecto a las competencias propias, los consejos ejercen la potestad reglamentaria (art. 72) y pueden realizar actividades de fomento, así como fijar políticas propias (art. 73).

El nuevo texto estatutario, tras establecer que una Ley del Parlamento regulará la organización de los Consejos Insulares (art. 62), identifica como «órganos necesarios de los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza» a los siguientes: «el Pleno, el Presidente y el Consejo Ejecutivo» (art. 63.1), precisando que, por el contrario, «en el caso del Consejo Insular de Formentera, que será integrado por los regidores del Ayuntamiento de Formentera, no será preceptiva la existencia de consejo ejecutivo» (art. 63.2). Respetando esta organización necesaria cada uno de los tres consejos insulares mencionados en el art. 63.1 puede proceder a la creación de órganos complementarios en los términos fijados por el legislador autonómico, que ostenta asimismo la facultad de establecer, en su caso, singularidades de régimen jurídico y de organización propias para el consejo insular de Formentera (art. 63.2 *in fine*). Los arts. 65 a 67 del Estatuto de Autonomía reformado están dedicados a los órganos necesarios mencionados en el art. 63.1; a saber, Pleno, Presidente y Consejo Ejecutivo, respectivamente. En cuanto a éste último, el art. 67 establece lo siguiente:

«1. El Consejo Ejecutivo será integrado por el Presidente del Consejo Insular, los Vicepresidentes, en su caso, y los consejeros ejecutivos.

2. Los consejeros ejecutivos dirigen, bajo la superior dirección del Presidente del Consejo Insular, los sectores de actividad administrativa correspondientes al departamento que encabezan. La Ley de Consejos Insulares y el Reglamento Orgánico determinarán la estructura interna básica de los departamentos y las atribuciones de sus órganos.

3. Sin perjuicio de las atribuciones conferidas a otros órganos de gobierno, corresponde al Consejo Ejecutivo el ejercicio de la función ejecutiva en relación con las competencias del Consejo Insular.

4. La Ley de Consejos Insulares establecerá el Estatuto personal y las incompatibilidades de los miembros del Consejo Ejecutivo.»

El tratamiento estatutario de los consejos insulares se cierra con la previsión de que «la Ley de los Consejos Insulares, aprobada con el voto favorable de dos tercios de los Diputados del Parlamento de las Illes Balears, y para el Consejo Insular de Formentera una ley específica, en su caso, determinarán las reglas de funcionamiento y el régimen jurídico de la actuación de los Consejos Insulares y de sus órganos, así como el régimen de sus funciones y competencias respetando la legislación básica del Estado.» (art. 68).

b) Por el contrario, el contenido de las disposiciones de la Ley reguladora de las bases de régimen local que se dicen vulneradas por los preceptos de la Ley de consejos insulares controvertidos en este proceso constitucional no ha sufrido ninguna modificación sustancial. No obstante lo cual, resulta pertinente dejar constancia de que, tras la aprobación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, la comisión de gobierno ha pasado a denominarse junta de gobierno (art. 32.1 LBRL). Igualmente, como consecuencia de la supresión de la exigencia de mayoría cualificada de dos tercios para la adopción de determinados acuerdos, antes recogida en el art. 47.2 LBRL, la misma Ley 57/2003 reordenó la relación de acuerdos para los que se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación que anteriormente se contenía en el art. 47.3 LBRL (actual art. 47.2).

Por lo demás, procede advertir que sobre la Ley 57/2003 penden tres recursos de inconstitucionalidad cuya resolución no afecta al presente asunto. En efecto, es cierto que sólo en uno de ellos, el núm. 1523-2004, se impugna la previsión (contenida en el art. 126.2, párrafo segundo, LBRL, en la redacción dada al mismo por la Ley 57/2003) conforme a la cual el Alcalde puede nombrar como miembros de la Junta de gobierno local a personas que no tengan la condición de concejales, previsión que parecería guardar una cierta relación con la impugnación de diversos preceptos de la Ley de consejos insulares que atribuyen funciones propias del gobierno y administración de los consejos insulares a unos órganos –los consejos ejecutivos, la direcciones insulares y las secretarías técnicas– cuyos miembros o titulares no es preciso que tengan la condición de electos; ahora bien, además de que no cabe equiparar automáticamente los consejos insulares a los ayuntamientos, debe señalarse que, como más adelante se expondrá con mayor detalle, esta regulación de los consejos insulares constituye una singularidad propia de su régimen jurídico que, como más adelante se razonará, no atenta contra la autonomía local, concretada en el autogobierno de la isla como entidad local a través de corporaciones de carácter representativo. En tal sentido, y como ya se adelantó, la respuesta que ahora debemos dar a la cuestión de si la regulación contenida en la Ley de consejos insulares que permite designar como miembros o titulares de los órganos referidos a quienes no tienen la condición de electos contraviene la normativa básica sobre régimen local, no prejuzga la que este Tribunal haya de pronunciar en su momento al resolver el recurso de inconstitucionalidad núm. 1523-2004.

3. Acotado en estos términos el canon al que habremos de atenernos en nuestro enjuiciamiento, hemos de recordar seguidamente que la Constitución incluye una mención expresa a las islas en el precepto específicamente dedicado a los entes locales supramunicipales, el art. 141 CE, cuyo apartado cuarto dispone que «en los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos». Consecuentemente, la garantía constitucional de la autonomía local alcanza a las islas, en los archipiélagos balear y canario, lo que se corresponde con la caracterización de las mismas como entidades locales territoriales que figura en el art. 3.1 c) LBRL.

En su calidad de entidades locales territoriales, las islas del archipiélago balear son titulares de la autonomía local reconocida por los arts. 137 y 140 CE que, según reiterada doctrina de este Tribunal, se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que todos los legisladores deben respetar y que se concreta básicamente, en lo que ahora estrictamente interesa, en el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias» (SSTC 32/1981,

de 28 de julio, FJ 4; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39, y 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4). En esta misma línea hemos señalado que «la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno» (SSTC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4; 51/2004, de 13 de abril, FJ 9; la ya citada 252/2005, FJ 4, y 240/2006, de 20 de julio, FJ 8).

Por otro lado, la proyección que esta garantía constitucional del autogobierno local tiene en el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas fue objeto de uno de los primeros pronunciamientos de este Tribunal. Así, en la antes mencionada STC 5/1981 indicamos que aquella garantía «es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario» (FJ 5; en relación con la organización local, STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 6).

Además, la regulación de esas condiciones básicas tampoco exige al Estado la fijación de estándares jurídicos uniformes allí donde la propia Constitución ha reconocido la existencia de circunstancias diferenciales, como acontece precisamente con el mandato de atención en particular «a las circunstancias del hecho insular» contenido en el art. 138.1 CE, dentro del capítulo de principios generales de la organización territorial del Estado, que no supone consagrar un privilegio sino una llamada de atención sobre la singularidad objetiva que el fenómeno de la insularidad representa, y que ha de ponerse a su vez en relación con lo dispuesto en los arts. 141.4 y 143.1 CE, por lo que se refiere a la administración local propia de las islas.

La singularidad del hecho o fenómeno insular explica el especial tratamiento que a las islas se dispensa en los correspondientes textos estatutarios de los archipiélagos canario y balear (art. 143.1 CE), constituidos en Comunidades Autónomas. Al propio tiempo interesa advertir que, de igual modo que la isla no sustituye a la provincia en dichos archipiélagos, tampoco las instituciones a las que corresponde la administración de las islas –los consejos insulares en el caso balear– pueden ser caracterizadas como trasunto de las Diputaciones provinciales, sino como entes específicos por expresa voluntad del poder constituyente plasmada en el art. 141.4 CE. Dicho de otro modo, si bien la consideración constitucional de la isla en los archipiélagos canario y balear como ente local con administración propia en forma de cabildos o consejos resulta indisponible para el legislador estatutario, la Constitución no se opone en modo alguno a que los consejos insulares (o, en el caso canario, los cabildos) se configuren como instituciones autonómicas en el Estatuto de Autonomía, «norma institucional básica» de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), siempre y cuando esa configuración estatutaria de los consejos insulares no suponga detrimento de su naturaleza de administración local de cada isla (o agrupaciones de islas), ni merma de su autonomía para la gestión de los intereses propios de la isla. Dentro de estos límites, el art. 141.4 CE otorga un amplio margen de decisión al legislador estatutario para regular el régimen jurídico de los consejos insulares como administración propia de la isla y a su vez (y en su caso) como institución básica autonómica, atendiendo a la singularidad del fenómeno insular.

Ésta es, por otro lado, la concepción que de las islas y de sus instancias de gobierno se recoge en la normativa básica de régimen local. Concretamente, el art. 41.3 LBRL dispone que «los Consejos Insulares de las Islas Baleares, a los que son de aplicación las normas de esta Ley que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y las

que les correspondan, de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares». El distinto tratamiento que este precepto legal básico dispensa a los aspectos organizativos y competenciales de los consejos insulares responde al hecho de que, al momento de promulgarse esta norma se hallaba vigente el Estatuto de Autonomía originario de las Illes Balears, aprobado por la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, que, como ya hemos reseñado en el fundamento jurídico anterior, no incluía ninguna previsión relativa a la organización y funcionamiento de los consejos insulares. La situación ha cambiado notablemente tras la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, que menciona a los consejos insulares entre los órganos que integran el «sistema institucional autonómico» (art. 39) y les atribuye expresamente la condición de «instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears» (art. 61.3). En coherencia con esa caracterización y al amparo de lo dispuesto en el art. 147.2 c) CE, el Estatuto de Autonomía reformado de las Illes Balears contiene la regulación esencial de la organización de dichos consejos insulares, sin merma de su condición de administración propia de las islas del archipiélago balear en cuanto entidades locales (art. 61.1).

En definitiva, resulta incuestionable que el vigente Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, al configurar el régimen esencial de la organización de los consejos insulares, ha atendido al mandato constitucional conforme al cual «en los archipiélagos, las islas tendrán su administración propia en forma de Cabildos o Consejos» (art. 141.1 CE), al tiempo que, en el ejercicio de la potestad de organización de las Comunidades Autónomas, ha configurado dichos consejos insulares como «instituciones autonómicas propias» [art. 147.2 c) CE], «opción legislativa que resulta constitucionalmente lícita en la medida en que la misma encuentra apoyo en el denominado ‘hecho insular’, circunstancia geográfica específica, propia de las Comunidades Autónomas que son territorialmente un archipiélago, y cuya singularidad es tenida en cuenta por la propia Constitución (arts. 69.3 y 141.4)», como hemos tenido ocasión de recordar en relación con la regulación de los sistemas electorales insulares (STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 7, sobre el régimen electoral canario, que cita a su vez la STC 45/1992, de 2 de abril, FJ 5, sobre el régimen electoral balear).

Sentadas las precisiones que anteceden, debemos seguidamente entrar a examinar las objeciones de inconstitucionalidad que se dirigen en el presente recurso contra los preceptos impugnados de la Ley balear de consejos insulares, a la que remiten expresamente los arts. 62, 63.1, 67.4 y 68 del vigente Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

4. El primer bloque de preceptos de la Ley de consejos insulares controvertidos en el presente recurso de inconstitucionalidad está integrado por los arts. 7 1, 3 y 5; 8.1 h) y v); 9.2 u) y 3; 12; 13; 14; 15.1 a); 16.1; 18.1; 20.4, 5 y 6 y 22.2 y 3. De acuerdo con lo expuesto por el Abogado del Estado en el escrito rector de este proceso, estos preceptos legales se impugnan esencialmente porque atribuyen funciones propias del gobierno y administración de los consejos insulares a unos órganos –los consejos ejecutivos, la direcciones insulares y las secretarías técnicas– cuyos miembros o titulares no es preciso que tengan la condición de electos, lo que, en su opinión, contravendría el bloque de constitucionalidad en la materia, integrado por las disposiciones constitucionales relativas a la Administración local, en relación con el art. 23 CE, y los artículos del Estatuto de Autonomía concretamente dedicados a los consejos insulares.

A fin de dar adecuada respuesta al problema suscitado en este proceso constitucional debemos reiterar que, como hemos recordado en el fundamento jurídico anterior, la proclamación constitucional de la autonomía sirve, principalmente, al propósito de garantizar el autogobierno de la comunidad local en los asuntos que le afecten. Es por ello que puede hablarse –como ya hicieramos en las SSTC 159/2001, de 5 de julio, FJ 5; y 240/2006, de 20 de julio, FJ 4– de la similitud de la noción de autonomía local elaborada por este Tribunal desde la temprana STC 32/1981, de 28 de julio, con la acogida en la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, y ratificada por España mediante Instrumento de 20 de enero de 1988, cuyo apartado

primero define aquélla como «el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes».

El carácter representativo de los órganos a los que corresponde la dirección política de los entes locales constituye una exigencia inherente a este concepto de autonomía local. Una exigencia que, en el plano normativo, se traduce en la atribución constitucional del gobierno y administración municipal a alcaldes y concejales electos (art. 140 CE) y del gobierno de las provincias a corporaciones «de carácter representativo» (art. 141.2 CE). Por otro lado, esta misma exigencia es compatible con la existencia, en el seno de esos entes locales, de órganos cuya integración no se encuentre enteramente reservada a los miembros electos de la corporación, al primar en ellos el perfil ejecutivo. En el bien entendido que éstos deberán responder de su acción ante aquéllos, que, precisamente por reunir la condición de órganos representativos, son los únicos facultados para dirigir la acción de las Administraciones locales en ejercicio de ese núcleo de la autonomía local que, según dijimos en la STC 193/1987, de 9 de diciembre, FJ 4, «consiste, fundamentalmente en la capacidad de decidir libremente, entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente política (STC 4/1981, fundamento jurídico 3)». Esta compatibilidad figura, igualmente, en la propia Carta Europea de la Autonomía Local anteriormente mencionada, en cuyo art. 3.2 se señala que el derecho al autogobierno local «se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos».

La preponderancia de ese perfil ejecutivo está claramente presente –y en consonancia con su propia denominación– en el consejo ejecutivo, órgano colegiado al que la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000, en su art. 12, y el nuevo Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, en su art. 67.3, atribuyen «el ejercicio de la función ejecutiva en relación con las competencias del Consejo Insular». Otro tanto sucede con las direcciones insulares, definidas por la ley autonómica como «los órganos directivos para la gestión, bajo la autoridad del consejero respectivo, de áreas funcionalmente homogéneas» y las secretarías técnicas, «órganos directivos para la gestión, bajo la autoridad del consejero respectivo, de los servicios comunes del departamento de que se trate» (art. 13.3).

Cierto es que la ley controvertida en este proceso constitucional no reserva la condición de miembros del órgano colegiado –consejo ejecutivo– ni la titularidad de los órganos unipersonales –direcciones insulares y secretarías técnicas– a los miembros electos del consejo insular [art. 15.1 a)]. Pero esta particularidad del régimen de los consejos insulares ni contradice la legislación básica sobre administración local, ni comporta, por las razones ya apuntadas, una vulneración de la autonomía local concretada en el autogobierno de la entidad local –aquí, la isla– a través de corporaciones de carácter representativo (arts. 137, 140 y 141.4 CE).

En efecto, conviene ante todo advertir que la opción legislativa que resulta de diversos preceptos de la Ley 8/2000, según la cual no es preciso que los miembros o titulares de esos órganos ejecutivos de los consejos insulares a los que se refiere el Abogado del Estado –consejos ejecutivos, direcciones insulares y secretarías técnicas– tengan la condición de electos, no contraviene la legislación básica en materia de régimen local. De acuerdo con el mandato constitucional de asegurar que en los archipiélagos las islas tengan su administración propia «en forma de Cabildos o Consejos» (art. 141.4 CE), el art. 41.3 LBRL determina expresamente que los consejos insulares de las Islas Baleares (y en parecidos términos se pronuncia el art. 41.1 LBRL respecto de los cabildos insulares canarios) «a los que son de aplicación las normas de esta Ley que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y las que les correspondan de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares». Aunque en sus términos literales la remisión al Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y las leyes que les correspondan que se contiene en el art. 41.3 LBRL para la regulación de los consejos insulares sólo haga referencia a las

competencias, lo cierto es que esta llamada al texto estatutario resulta capital a los efectos que nos ocupan, toda vez que el art. 141.4 CE confiere al legislador estatutario un amplio margen de decisión para regular el régimen jurídico de los consejos insulares como administración propia de la isla y a su vez como «instituciones autonómicas propias» [art. 147.2 c) CE], en consideración a la singularidad del fenómeno insular, de la misma manera que hemos reconocido que la finalidad de «atender a la singularidad del sistema institucional» establecido por determinadas Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía hay que vincularla a la «peculiaridad» de esas Comunidades (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 141, que a su vez cita la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 7). En coherencia con ello, el vigente Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de «organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones propias» (art. 30.1) y de «procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia» (art. 30.36), así como competencias de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica estatal en materia de «régimen local» (art. 31.13), contiene la regulación esencial de la organización y competencias de los consejos insulares, configurados como instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (art. 61.3) sin detrimento de su condición de Administración propia de las islas del archipiélago balear en cuanto entidades locales (art. 61.1), remitiendo a la Ley de consejos insulares el desarrollo de la organización y funcionamiento de los mismos (arts. 62, 63.1, 67.4 y 68).

Además, de la indicada particularidad del régimen jurídico de los consejos insulares no se sigue una vulneración de la autonomía local concretada en el autogobierno de la isla como entidad local a través de corporaciones de carácter representativo, puesto que el Pleno del consejo insular, que conserva todas las potestades decisorias y el control político del ente, sólo está integrado por miembros electos.

En efecto, ninguna de las funciones legamente atribuidas a esos órganos ejecutivos –consejos ejecutivos, direcciones insulares y secretarías técnicas– les permite adoptar decisiones basadas exclusivamente en criterios de naturaleza esencialmente política, que, como ya hemos apuntado con anterioridad, constituyen el núcleo esencial de la autonomía local, correspondiéndoles tan solo la ejecución de las normas y directrices aprobadas por el Pleno del consejo insular, dirigiendo o gestionando los correspondientes servicios administrativos (arts. 67.2 del Estatuto de Autonomía reformado, en relación con el consejo ejecutivo, y 13.3 de la Ley 8/2000, por lo que respecta a las direcciones insulares y las secretarías técnicas). A este respecto, interesa destacar que la potestad más expresiva de la autonomía reconocida a los consejos insulares, la normativa, se halla exclusivamente reservada al Pleno de la corporación por el art. 67.1 del nuevo Estatuto de Autonomía [en idéntico sentido, art. 8.1 i) de la Ley de consejos insulares]. Por otro lado, la mayor complejidad organizativa que presentan los consejos insulares cuando se contrastan, como se hace en el escrito rector de este proceso constitucional, con las Diputaciones provinciales, se corresponde con la mayor extensión de las competencias que el propio Estatuto de Autonomía reserva a aquéllos. Conviene recordar, en este sentido, que el citado art. 41.3 LBRL determina que «los Consejos Insulares de las Islas Baleares, a los que son de aplicación las normas de esta Ley que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y las que les correspondan de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares».

A lo anterior se añade que todos estos órganos ejecutivos responden de su gestión ante los órganos de carácter representativo. El art. 65.1 del Estatuto de Autonomía establece que, entre otras funciones, el Pleno del consejo insular «controla la acción de gobierno del Consejo Ejecutivo, elige y cesa al Presidente», reiterándose en el art. 65.5 del Estatuto de Autonomía que «el Pleno ejercerá el control y la fiscalización de la acción del Presidente y del Consejo Ejecutivo, mediante la moción de censura al Presidente, la votación sobre la cuestión de confianza que éste plantee y los debates, las preguntas, las interpelaciones y las mociones sobre su actuación y otras que se establezcan»; y, en

términos similares, el art. 8.1 b) de la Ley 8/2000 le encomienda al Pleno la función de «ejercer el control y la fiscalización de los órganos de gobierno, a través de debates, preguntas y mociones sobre su actuación y otros que se establezcan».

Se trata de mecanismos con los cuales se pretende asegurar que el control último de las decisiones y la función directiva de la entidad corresponda al órgano representativo por excelencia, que no es otro que el Pleno del consejo insular correspondiente. Queda con ello salvaguardado el «núcleo inherente a la función representativa» que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación local –aquí insular–, integrado por las facultades de participación en la actividad de control del gobierno local, de intervención en las deliberaciones del Pleno de la corporación y de votación en los asuntos sometidos a ese mismo órgano, así como por el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores (SSTC 169/2009, de 9 de julio, FJ 3; 9/2012, de 18 de enero, FJ 4; y 30/2012, de 1 de marzo, FJ 4).

5. Las consideraciones expuestas en el fundamento jurídico anterior nos permiten dar respuesta a la impugnación de los distintos preceptos legales integrados en este primer bloque.

a) El primero de dichos preceptos es el art. 7 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares, del que se controvierten sus apartados 1, 3 y 5 porque incluyen entre los órganos de gobierno de las islas al consejo ejecutivo. Ello implica, en opinión del Abogado del Estado, atribuir «el gobierno o parte de él y la administración a un órgano no representativo», vulnerando los arts. 23 y 141 CE, así como el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

Debe quedar ahora al margen de nuestro análisis el art. 7.3 de la Ley de consejos insulares, por ser objeto de impugnación específica en el segundo de los bloques de preceptos a los que se hace referencia en el escrito rector de este proceso constitucional.

Hecha esta advertencia, hemos de señalar que la eventual contradicción de los apartados 1 y 5 del art. 7 de la Ley de consejos insulares con el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears ha desaparecido tras la reforma del mismo llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, que incluye expresamente al consejo ejecutivo entre los «órganos necesarios de los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza» (art. 63.1), manteniendo su carácter potestativo únicamente en el caso del Consejo Insular de Formentera, habida cuenta de que éste «será integrado por los regidores del Ayuntamiento de Formentera» (art. 63.2). No puede apreciarse, por otro lado, que la reforma estatutaria ahora mencionada adolezca del vicio de inconstitucionalidad que se reprocha a las disposiciones de la ley, habida cuenta de que la introducción de órganos complementarios de carácter burocrático en la estructura institucional de la corporación no representa de suyo vulneración de la autonomía local, teniendo presente la doble condición de administraciones de entidades locales e instituciones de la Comunidad Autónoma que concurre en los consejos insulares y en atención, finalmente, al amplio elenco de competencias que el propio Estatuto de Autonomía de las Illes Balears reserva a los consejos insulares en sus arts. 70 y 71. Por lo demás, el consejo ejecutivo se configura como un órgano estrictamente ejecutivo que responde de su gestión ante el Pleno del consejo insular correspondiente, al que concierne ejercer la fiscalización de la acción del consejo ejecutivo a través de los distintos mecanismos previstos por el Estatuto de Autonomía y la Ley de consejos insulares a los que ya hemos hecho referencia, con los cuales se trata de asegurar que el control último de las decisiones y la función directiva de la entidad local –la isla– corresponda al Pleno, órgano representativo por excelencia del consejo insular, quedando así garantizado el núcleo inherente a la función representativa, conforme ya se indicó, lo que excluye la vulneración de los arts. 23 y 141 CE que aduce el Abogado del Estado.

Idéntica suerte ha de correr el recurso en cuanto se dirige contra el art. 12 de la Ley de consejos insulares, que atribuye al consejo ejecutivo la función ejecutiva en relación con las competencias del consejo insular [art. 12 a)], así como las atribuciones que le asigne el reglamento orgánico y aquellas otras objeto de delegación o encomienda por

otros órganos del consejo insular [art. 12 b)]. En la medida en que la controversia se centra esencialmente en la atribución a este órgano colegiado de la función ejecutiva y toda vez que esa misma atribución se ha incorporado, sin merma alguna de las garantías constitucionales de la autonomía local, al art. 67.3 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, debemos descartar que el precepto impugnado incurra en la causa de invalidez esgrimida por el Abogado del Estado.

b) Alterando el orden sistemático seguido por el Abogado del Estado en su escrito de demanda, debemos responder ahora a la impugnación de los arts. 13, 14 y 15.1 a) de la Ley de consejos insulares. El art.13 se controvierte porque atribuye la condición de «órganos directivos para la gestión» a los directores insulares y secretarios técnicos, puestos que no se reservan para los miembros electos de la corporación ni a personas ligadas al sector público por un vínculo funcional o laboral, en tanto que el art. 15.1 a) se discute porque contempla expresamente la existencia de miembros del consejo ejecutivo que no sean, al propio tiempo, miembros electos del consejo insular. El art. 14 se impugna porque adapta la dependencia orgánica de los directores insulares y secretarios técnicos al supuesto de inexistencia del consejo ejecutivo, en cuyo caso se vinculan a la comisión de gobierno del consejo insular.

La creación de las direcciones insulares y secretarías técnicas no merece reproche alguno examinado desde la perspectiva propuesta por el Abogado del Estado. Se trata de órganos de eminente perfil ejecutivo a los que se atribuye el ejercicio de funciones propias de la actividad administrativa de los consejos insulares y cuyas decisiones son objeto de control y fiscalización por los órganos de carácter electivo del consejo insular. La decisión misma de crear estos órganos burocráticos en el seno de las corporaciones insulares se explica suficientemente por el amplio espectro competencial de éstas y en aras de la eficacia de la acción administrativa, según pone de manifiesto el Abogado de la Comunidad Autónoma en las alegaciones formuladas en el curso de este proceso constitucional. Por otro lado, el cambio de dependencia jerárquica de estos órganos, en el supuesto de inexistencia del consejo ejecutivo recogido en el art. 14 de la Ley autonómica, no reviste de suyo relevancia constitucional, por lo que no puede prosperar la impugnación de este precepto legal.

Por esas mismas razones tampoco puede reputarse inconstitucional la posibilidad de que existan consejeros ejecutivos que no tengan la condición de miembros electos del consejo insular. El legislador autonómico ha optado por reforzar el perfil ejecutivo de la figura, contrapesándolo con el establecimiento de una serie de instrumentos de control y fiscalización de la acción de los consejeros ejecutivos y, en última instancia, del presidente, quien designa y separa libremente a los restantes miembros del consejo ejecutivo [art. 66.2 del Estatuto de Autonomía y arts. 7.3 y 9.2 g) de la Ley 8/2000]. Se trata de una opción que no contradice la legislación básica en materia de régimen local, como ya se ha indicado, y que resulta perfectamente legítima, habida cuenta de que se garantiza que la dirección y control de la acción de los consejos insulares corresponda al Pleno, en cuanto órgano de carácter representativo, y teniendo muy presente que los consejos insulares «también son instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears», según establece el art. 61.3 de su Estatuto de Autonomía.

c) Las letras h) y v) del art. 8.1 se impugnan porque asignan al Pleno de los consejos insulares las competencias de aprobación del reglamento orgánico y de resolución de los recursos de alzada interpuestos contra los actos del consejo ejecutivo.

No se alcanza a comprender muy bien el fundamento mismo de la impugnación del art. 8.1 h), de acuerdo con el cual, corresponde al Pleno del consejo insular «aprobar el Reglamento Orgánico del Consejo, que incluirá los criterios mínimos de estructuración de la administración ejecutiva insular». Según indica el Abogado del Estado en el escrito de demanda, este precepto sería inconstitucional porque «atribuye al Pleno del Consejo Insular la facultad de aprobar un Reglamento orgánico del Consejo que incluya la constitución del Consejo Ejecutivo», de modo que, al igual que sucede con el art. 8.1 v), «desarrolla normativamente la configuración jurídico-administrativa de un órgano inconstitucional». Sin perjuicio de consignar que el art. 8.1 h) no contiene mención alguna

a la creación del consejo ejecutivo como contenido posible del reglamento orgánico, pues la misma figura en el art. 7.1 de la Ley impugnada, debemos señalar que ni tan siquiera ya descartada anulación de este concreto precepto hubiera llevado aparejada la estimación del recurso frente al art. 8.1 h) de la Ley de consejos insulares, pues en nada hubiera afectado a la competencia del Pleno del consejo insular para aprobar el reglamento orgánico de la corporación, que es sobre lo que cabalmente versa el tantas veces mencionado art. 8.1 h).

Tampoco puede prosperar la impugnación del art. 8.1 v), que atribuye, igualmente al Pleno del consejo insular, la competencia para «resolver los recursos de alzada interpuestos contra los actos del Consejo Ejecutivo, exceptuando los casos en que la resolución corresponda a la Comisión de Gobierno.» Esta previsión se controvierte exclusivamente porque «desarrolla normativamente la configuración jurídico-administrativa de un órgano inconstitucional». No obstante, rechazada la inconstitucionalidad del órgano mismo y toda vez que la competencia a la que específicamente se refiere la letra v) del art. 8.1 de la Ley de consejos insulares sirve como garantía de la primacía directiva y pone en manos del órgano de carácter representativo el control último de las decisiones administrativas del consejo insular, no se aprecia vulneración alguna de la autonomía local constitucionalmente garantizada, por lo que el recurso debe ser desestimado en este concreto extremo. Por otro lado, el establecimiento de este recurso se encuadra en la competencia autonómica en materia de «procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia» (art. 30.36 del actual Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, que se corresponde con el art. 10.32 del texto estatutario aprobado por la Ley Orgánica 2/1983).

d) Por las mismas razones debe desestimarse la impugnación de los arts. 9.2 u) y 3 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000. El primero de ellos asigna al Presidente la función de «resolver los recursos de alzada interpuestos contra los actos de los consejeros ejecutivos, de los secretarios técnicos y de los directores insulares», en tanto que el art. 9.3 permite al Presidente del consejo insular delegar el ejercicio de algunas de sus funciones tanto en la comisión de gobierno como en el consejo ejecutivo, o en los miembros de cualquiera de estos dos órganos colegiados.

El art. 9.2 u) se impugna porque la condición de consejero ejecutivo, secretario técnico o director insular no está reservada a los miembros electos del consejo insular, por lo que no pueden dictar actos administrativos y, consecuentemente, tampoco cabe establecer un mecanismo de impugnación de tales actos. A la vista del motivo esgrimido para recurrir el art. 9.2 u) debemos poner de relieve la estrecha vinculación de este precepto con los apartados 4, 5 y 6 del art. 20 y el art. 22.2 y 3. Los primeros atribuyen la denominación de «Acuerdos del Consejo Ejecutivo» a los actos de este órgano colegiado y la de «Resolución del consejero» a los dictados por cada uno de sus miembros, en tanto que «los secretarios técnicos y los directores insulares dictarán los actos administrativos que corresponda, ya sean actos de resolución, ya sean actos de trámite». El art. 22.2 dispone que los actos dictados por el consejo ejecutivo serán recurribles en alzada ante la comisión de gobierno y el art. 22.3 reproduce lo establecido en el art. 9.2 u).

Todas estas disposiciones legales son objeto de recurso por referirse a unos órganos que, en opinión del recurrente, han sido creados contraviniendo las normas del bloque de constitucionalidad. Pues bien, como quiera que, por las razones ya expuestas con anterioridad, no podemos hacer nuestra dicha tesis, tampoco nos es dado participar de las consecuencias que de ella extrae el Abogado del Estado.

Precisamente porque se trata de órganos que desempeñan exclusivamente funciones ejecutivas resulta lógico que el legislador autonómico haya establecido el régimen jurídico de las resoluciones en las que ha de plasmarse el ejercicio de las mismas, atribuyéndoles una denominación que de por sí no merece reproche alguno desde la estricta perspectiva constitucional a la que hemos de atenernos. Como tampoco puede merecerlo la previsión de que esas resoluciones puedan ser objeto de revisión por el Presidente del consejo insular, cargo reservado a un miembro electo de esta institución por el art. 66.1 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, y antes por el art. 7.2 de la Ley 8/2000, de

consejos insulares, garantizando con ello la dirección y control último de la decisión por el titular electivo de un órgano y, a su través, eventualmente del consejo insular en Pleno, al que corresponde controlar y fiscalizar la acción de gobierno en su conjunto. Nuevamente nos hallamos ante el ejercicio de la competencia autonómica en materia de «procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia» (art. 30.36 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears), aquí por referencia a unos entes que tienen la condición de instituciones de la Comunidad Autónoma ex art. 61.3 de ese mismo texto estatutario.

e) Los arts. 16.1 y 18.1 regulan distintos instrumentos de control y fiscalización de la acción del consejo ejecutivo por el Pleno del consejo insular. En coherencia con las conclusiones anteriormente alcanzadas al examinar la constitucionalidad del consejo ejecutivo, debemos rechazar la impugnación de unos preceptos que, en rigor, garantizan que este órgano ejecutivo rinda cuentas de su acción ante el Pleno, en tanto que máximo órgano de carácter representativo de los consejos insulares. Se pretende, con ello, asegurar que la dirección y control de la acción administrativa de los consejos insulares corresponda a sus miembros electos.

6. Se recurre asimismo el párrafo segundo del art. 7.3 de la Ley de consejos insulares, que, en consonancia con la caracterización del consejo ejecutivo como órgano de creación potestativa por el Pleno del consejo insular de la que parte la ley ahora controvertida, dispone que «cuando haya Consejo Ejecutivo, la composición de la Comisión de Gobierno será representativa de la del Pleno, y el Presidente nombrará a los representantes que designe cada grupo político para formar parte del mismo». Sostiene el Abogado del Estado que esta previsión contradice lo establecido acerca de la comisión de gobierno en el art. 35.1 LBRL, precepto que tiene carácter básico y es aplicable a los consejos insulares conforme a lo dispuesto en el art. 41.3 LBRL. Por su conexión con este segundo párrafo del art. 7.3 se impugnan los arts. 8.3, que permite desconcentrar determinadas atribuciones del Pleno en la comisión de gobierno, cuando ésta tenga una composición representativa de aquél, es decir, cuando exista consejo ejecutivo, y 10.2, que en ese mismo supuesto atribuye las competencias de resolución de los recursos de alzada interpuestos contra actos del consejo ejecutivo y de estudio, informe y propuesta de los asuntos que hayan de ser sometidos al Pleno, salvo que el reglamento orgánico prevea otra cosa.

En el transcurso de este proceso constitucional el art. 35.1 LBRL, cuya vulneración por el legislador estatal determinaría, al decir del Abogado del Estado, la inconstitucionalidad mediata del segundo párrafo del art. 7.3 y, por conexión, de los arts. 8.3 y 10.2, todos ellos de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000, de 27 de octubre, fue modificado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Concretamente, la comisión de gobierno pasó a denominarse junta de gobierno, «expresión que», según se indica en la exposición de motivos de dicha ley, «tiende a destacar la naturaleza ejecutiva de dicho órgano». Además de este cambio en la norma básica que se dice infringida, el Estatuto de Autonomía reformado de las Illes Balears, aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, ha alterado sustancialmente la naturaleza de los consejos ejecutivos, que pasan a ostentar la condición de «órganos necesarios» –juntamente con el Pleno y el Presidente– en los consejos insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza (art. 63.1), en tanto que respecto del Consejo Insular de Formentera se dispone que «no será preceptiva la existencia de consejo ejecutivo» (art. 63.2, que remite a una ley específica la regulación de las singularidades de régimen jurídico y organización del Consejo Insular de Formentera).

Más allá de la conversión del consejo ejecutivo en órgano de existencia necesaria en los consejos insulares conforme a lo dispuesto en el art. 63.1 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, interesa destacar que son éstos los órganos a los que el nuevo texto estatutario confiere el desempeño de la función ejecutiva que en las Diputaciones provinciales corresponde a las juntas de gobierno local. Asimismo, debemos señalar que la Ley de consejos insulares no ha sido reformada con el fin de adaptar su terminología a la novedad introducida en la materia por la Ley 57/2003, lo que ha dado como resultado el

mantenimiento de órganos específicamente denominados «comisión de gobierno» en todos los consejos insulares, bien es cierto que con una composición distinta en función de la existencia o no de consejo ejecutivo. Así, las comisiones de gobierno de los consejos insulares de Mallorca (art. 25 de su Reglamento orgánico, publicado en el «Boletín Oficial de las Illes Balears» núm. 102, de 25 de agosto de 2001), Menorca (art. 63 de su Reglamento orgánico, «BOIB» núm. 65, de 10 de mayo de 2003) e Ibiza (art. 59 del Reglamento orgánico del Consejo Insular de Ibiza, «BOIB» núm. 136, de 18 de septiembre de 2010) son representativas del Pleno, lo que no sucede con la comisión de gobierno del Consejo Insular de Formentera (art. 143 de su Reglamento orgánico de funcionamiento, «BOIB» núm. 61, de 22 de abril de 2010).

Estas singularidades organizativas resultan, en lo que ahora estrictamente interesa, del tratamiento que a los consejos insulares dispensa el propio Estatuto de Autonomía reformado de las Illes Balears y que parte de la premisa de que estas entidades «también son instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears» (art. 61.3). El Estatuto establece la regulación de la organización esencial de los consejos insulares, identificando a tal fin los órganos necesarios (art. 63), entre los que no figura la junta de gobierno, pues las funciones ejecutivas se atribuyen, como hemos señalado reiteradamente, al consejo ejecutivo en los consejos insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza, remitiéndose a una ley específica el desarrollo de la organización propia del Consejo Insular de Formentera.

Resulta de todo ello que el legislador autonómico, y con él los propios consejos insulares, han conservado la denominación de comisión de gobierno para referirse a un órgano que no desempeña las funciones atribuidas por la legislación básica estatal a la junta de gobierno de las Diputaciones provinciales, no sólo porque los consejos insulares son una institución propia de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears sino, en especial, porque esas funciones se reservan por el Estatuto de Autonomía a un órgano propio de los consejos insulares: el consejo ejecutivo. De modo que la comisión de gobierno no reúne el perfil ejecutivo propio de la junta de gobierno del art. 35 LBRL sino que representa un instrumento más para garantizar el control y fiscalización de la acción ejecutiva de los consejos insulares por sus órganos de carácter representativo. Justamente porque cumple esta función y no la ejecutiva reservada por el legislador estatal a la junta de gobierno, la Ley 8/2000 se decanta por una composición de la misma «representativa del Pleno» (art. 7.3), pues la libertad de nombramiento y cese de los miembros de un órgano colegiado por su Presidente es propia y específica de los órganos en los que prima el perfil ejecutivo –y así se aprecia en los preceptos del Estatuto de Autonomía y de la Ley 8/2000 dedicados a la composición del consejo ejecutivo–, pero inadecuada cuando se trata, como es el caso de las comisiones de gobierno existentes en los consejos insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza, de órganos de control y fiscalización de la acción administrativa de ejecución de las directrices del Pleno.

De acuerdo con lo expuesto, la comisión de gobierno representa una especialidad en la organización propia de las instituciones autonómicas de las Illes Balears, cuya regulación en el segundo párrafo del art. 7.3 de la Ley 8/2000 (en relación con los arts. 8.3 y 10.2 de la misma) no contradice lo establecido sobre la composición de la junta de gobierno en el art. 35.1 LBRL, debiendo tenerse en cuenta que conforme a lo dispuesto en el art. 41.3 LBRL, como ya dijimos, la aplicación a los consejos insulares de las previsiones de la propia LBRL lo es sin perjuicio de lo establecido en el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

En efecto, ese carácter especial de las comisiones de gobierno, plasmado en la propia composición de las comisiones de gobierno existentes en los consejos insulares que cuenten asimismo con consejos ejecutivos, explica la posibilidad misma de que el Pleno, a través del reglamento orgánico, desconcentre en ellas algunas de sus atribuciones (art. 8.3 de la Ley 8/2000) sin que ello suponga contravenir la regulación básica de un órgano diferente, cual es la junta de gobierno de las Diputaciones provinciales. La consideración de la comisión de gobierno como un órgano de control y fiscalización de la acción administrativa del consejo ejecutivo explica igualmente que la asignación a aquélla de la resolución de los recursos de alzada interpuestos frente a los actos de éste [art. 10.2

a) de la Ley 8/2000] represente una manifestación legítima de la competencia autonómica en materia de «procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia» (art. 30.36 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears). Finalmente, tampoco se aprecia motivo de inconstitucionalidad en la atribución a la comisión de gobierno, cuando su composición sea representativa del Pleno, de la función de estudio, informe y propuesta en los asuntos que deban ser sometidos al Pleno del consejo insular [art. 10.2 b) de la Ley 8/2000]. Tanto menos cuanto que la existencia de este tipo de órganos está prevista igualmente para las Diputaciones provinciales en el art. 32.2 LBRL.

7. El último de los bloques de preceptos de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares, controvertidos en este proceso constitucional es el integrado por los arts. 8.2, 15.2, 16.3 y 17.2.

a) El art. 8.2 permite que el Pleno del consejo insular delegue en el presidente y en la comisión de gobierno el ejercicio de algunas de las competencias que le atribuye el art. 8.1. El Abogado del Estado entiende que el precepto legal autonómico vulnera la normativa básica en materia de régimen local en cuanto que hace posible la delegación de las atribuciones consistentes en «aprobar el ejercicio de la iniciativa económica, la insularización de actividades en régimen de monopolio y la forma de gestión del servicio correspondiente, así como la creación de entes públicos de carácter institucional y de sociedades mercantiles» [art. 8.1 k)], «aprobar la transferencia de competencias, servicios y actividades a organizaciones en las que participe el Consejo Insular, así como la delegación de competencias o la encomienda de gestión de actividades materiales, técnicas y de servicios a otras administraciones públicas» [art. 8.1 o)] y «alterar la calificación jurídica de los bienes de dominio público. Adquirir bienes o derechos, o realizar su alienación, en los mismos supuestos del artículo 33.2 n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local» [art. 8.1 q)]. A juicio del Abogado del Estado, estas previsiones serían contrarias a lo establecido en los apartados 3.º) y 4.º) del art. 33 LBRL, que excluyen la posibilidad de delegar «aquellas atribuciones que correspondan al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial», como sucede con la «municipalización o provincialización de actividades en régimen de monopolio y aprobación de la forma concreta de gestión del servicio correspondiente» [art. 47.2 k) LBRL], la «transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras administraciones, salvo que por Ley se impongan obligatoriamente» [art. 47.2 h) LBRL] y la «alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales» [art. 47.2 n) LBRL].

Como hemos recordado en el fundamento jurídico 3 de esta misma resolución, la garantía constitucional de la autonomía local tiene alcance general y configura nuestro modelo de Estado, lo que necesariamente lleva a concluir que corresponde al Estado «la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado» (STC 32/1981, FJ 5). No hay duda del carácter materialmente básico de los preceptos de la Ley reguladora de las bases de régimen local invocados por el Abogado del Estado, habida cuenta de que en ellos se plasma una garantía nuclear del autogobierno de la comunidad local, como es la reserva al Pleno de la corporación –en su calidad de órgano de carácter representativo de la ciudadanía– de la competencia para adoptar decisiones especialmente relevantes como son el ejercicio de la iniciativa económica pública, la alteración del régimen jurídico especial de los bienes de titularidad pública o la transferencia o asunción de nuevas funciones por el ente exponencial de esa misma comunidad local.

Pues bien, esa garantía procedimental, de deliberación pública previa a la adopción de decisiones particularmente relevantes para la satisfacción del interés de la comunidad local, ha sido desconocida por el art. 8.2 de la Ley de consejos insulares en cuanto que permite eludir esa deliberación pública, sustituyéndola por la delegación del ejercicio de

las competencias correspondientes bien en un órgano de carácter estrictamente unipersonal, como es el Presidente del consejo insular, bien en la comisión de gobierno, en la que únicamente están presentes algunos de los representantes de la ciudadanía.

Consecuentemente, debemos estimar el recurso con respecto al art. 8.2 de la Ley de consejos insulares exclusivamente en cuanto permite delegar en los órganos antes mencionados el ejercicio de las atribuciones encomendadas al Pleno del consejo insular por las letras k), o) y q) del art. 8.1. No obstante, esta declaración de inconstitucionalidad no puede determinar la anulación del precepto legal, pues ello supondría la desaparición de la delegación en su integridad, consecuencia enteramente rechazable, toda vez que la delegación de las atribuciones que permite el art. 8.2 no es inconstitucional: la tacha de inconstitucionalidad apreciada, por las razones expuestas, consiste únicamente en que el precepto impugnado no incluye entre las atribuciones exceptuadas de la facultad de delegación las enunciadas en las letras k), o) y q) del art. 8.1. Por el contrario, ninguna tacha cabe oponer (y desde luego el Abogado del Estado no lo hace en su demanda) a que sean delegables las atribuciones del Pleno enunciadas en las letras e), m), n), s), t), u) y v) del citado precepto, delegación que resultaría, sin embargo, vedada al Pleno del consejo insular si, yendo más lejos de lo solicitado por el propio Abogado del Estado, declarásemos la nulidad del art. 8.2 de la Ley de consejos insulares; declaración que, por el contrario, hubiera sido procedente en el caso de que el precepto hubiera sido redactado de manera positiva, esto es, enumerando las atribuciones delegables, pues en tal caso habríamos declarado inconstitucionales y nulos los incisos o letras que enunciasen como delegables atribuciones no susceptibles de delegación.

b) Del art. 15.2 se recurre su segundo párrafo, donde se establece que «el cargo de secretario del Consejo Ejecutivo será ocupado por el consejero ejecutivo que designe el presidente», previéndose que el mismo «extenderá acta de los acuerdos y se encargará de la expedición de los certificados correspondientes». Para el Abogado del Estado, este precepto ignora que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 92.2 LBRL, entre las funciones públicas cuyo ejercicio está reservado al personal sujeto a estatuto funcional figura la de «fe pública»; más concretamente, el art. 92.3 a) LBRL reserva a funcionarios con habilitación de carácter nacional la función «de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo».

Antes de abordar el fondo del problema planteado en este concreto motivo impugnatorio debemos señalar que si bien es cierto que el art. 92 LBRL ha sido derogado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, también lo es que la disposición adicional segunda de este mismo texto legal viene a coincidir sustancialmente con aquél en la enumeración de las funciones públicas de las entidades locales genéricamente reservadas a funcionarios (apartado 1.1) y específicamente a funcionarios con habilitación de carácter estatal (apartado 1.2). De acuerdo con la disposición final primera de la Ley 7/2007, esta reserva de funciones tiene la consideración de bases del régimen estatutario de los funcionarios ex art. 149.1.18 CE.

La existencia de contradicción entre la norma básica estatal y el art. 15.2 de la Ley de consejos insulares no precisa de mayor esfuerzo argumental. Se contraponen en esta ocasión dos reservas: una reserva de funciones públicas –entre las que figuran las de secretaría y fe pública– establecida por el legislador estatal en favor de los funcionarios públicos de habilitación estatal y una reserva del cargo de secretario del consejo ejecutivo –a quien corresponde extender acta de los acuerdos adoptados por este órgano colegiado y expedir los correspondientes certificados– a favor de uno de los miembros de este mismo consejo, es decir, en favor de quien no integra el órgano por su condición de funcionario público sino en virtud de una estricta relación fiduciaria que lo une con el presidente del consejo insular, que lo es igualmente del consejo ejecutivo.

En esta ocasión, el apartamiento por el legislador autonómico de lo establecido con carácter básico en materia de régimen estatutario de los funcionarios por el legislador estatal no puede justificarse en aras de la singularidad de los consejos insulares ni, menos aún del perfil ejecutivo del órgano colegiado de cuya secretaría se trata. Con respecto a lo primero, debemos reiterar nuevamente que la Constitución incorpora una

garantía de la autonomía de los consejos insulares en tanto que Administraciones locales, condición ésta que en modo alguno puede verse afectada por la declaración estatutaria de que los consejos insulares «también son instituciones de la Comunidad Autónoma» (art. 61.3 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears). La autonomía constitucionalmente reconocida a los entes locales, que son ante todo Administraciones públicas, y a las Comunidades Autónomas, en las cuales la concurrencia de poderes legislativos y ejecutivos da como resultado la «diversificación del ordenamiento en una pluralidad de sistemas normativos autónomos» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 42) es sustantivamente diferente y las diferencias que existen entre ambos no pueden «salvarse» mediante el expediente de recordar que los consejos insulares también son instituciones de la Comunidad Autónoma, pues ese carácter de los consejos insulares no transmuta su naturaleza jurídica de auténticas Administraciones públicas territoriales de tipo corporativo sino que, antes bien, la presupone.

En cuanto a la naturaleza del consejo ejecutivo, interesa recordar que se trata de un órgano colegiado que dirige la actividad administrativa del ente local y lo hace sujeto al control y fiscalización del Pleno, órgano en el que prima el carácter representativo. Dicho lo cual, hemos de añadir ahora que la discrepancia se centra en el ejercicio de unas funciones administrativas –las de secretaría y fe pública– expresamente reservadas por el legislador básico estatal al personal vinculado con la Administración local por una relación estatutaria y más concretamente a los funcionarios con habilitación de carácter estatal. En esta reserva predomina el principio de objetividad de la acción administrativa (art. 103.1 CE), un principio que informa el régimen jurídico de los consejos insulares.

Por lo expuesto, debemos estimar el presente recurso de inconstitucionalidad en cuanto que el art. 15.2 de la Ley de consejos insulares permite que, en relación con la actividad de un órgano ejecutivo, ejerzan funciones de secretaría y fe pública quienes no se hallan vinculados con los consejos insulares por una relación estatutaria y tampoco ostentan la condición de funcionarios con habilitación estatal. En consecuencia, el art. 15.2 es inconstitucional y nulo.

c) El art. 16.3 de la Ley de consejos insulares es impugnado porque permite que el presidente del consejo insular plantee cuestión de confianza «sobre su programa en conjunto, sobre una declaración de política general o sobre la aprobación de cualquier asunto o actuación de relevancia política», previsión que, según el Abogado del Estado, colisionaría con el art. 33.3 LBRL que, al regular la moción de censura en las Diputaciones provinciales, se remite a lo dispuesto en la legislación electoral general; remisión que debe entenderse hecha al art. 207.4 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, precepto que contempla la posibilidad de que el Presidente de la Diputación provincial plantee cuestión de confianza en relación con la aprobación o modificación de los presupuestos anuales, el reglamento orgánico o el plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. Existiría, por ello, discordancia entre la legislación estatal y la autonómica en cuanto a los supuestos en los que cabe plantear cuestión de confianza.

La eventual discrepancia que pudiera existir entre ambas previsiones legales debe entenderse actualmente salvada por el art. 66.3 del Estatuto de Autonomía reformado de las Illes Balears, que, en coincidencia con el precepto legal controvertido en este proceso constitucional, dispone que «la aprobación de una moción de censura al Presidente del Consejo Insular o la denegación de una cuestión de confianza que éste plantee se regirán por lo que dispone la legislación electoral general, con la particularidad de que el Presidente puede plantear la cuestión de confianza sobre su programa en conjunto, sobre una declaración de política general o sobre la aprobación de cualquier asunto o actuación de relevancia política.» No existe, pues, contradicción entre el art. 16.3 de la Ley de consejos insulares y la legislación estatal, toda vez que el presidente del consejo insular podrá plantear cuestión de confianza que se regirá por lo dispuesto en la legislación electoral general (art. 33.3 LBRL, en relación con los arts. 197 bis y 207.4 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general), con la particularidad

señalada en cuanto a su objeto por el Estatuto de Autonomía reformado de las Illes Balears, particularidad que permite la propia legislación básica de régimen local (art. 41.3 LBRL).

Por lo expuesto, procede desestimar el recurso en este concreto extremo.

d) Se impugna, por último, el art. 17.2 de la Ley autonómica, relativo a la convocatoria extraordinaria del Pleno del consejo cuando así lo soliciten al menos una quinta parte de sus miembros o dos grupos políticos. Para el Abogado del Estado, esta previsión es contraria al art. 46.2 a) LBRL, que establece un mínimo de la cuarta parte de los miembros del órgano colegiado y añade la limitación de que ninguno de ellos puede formular más de tres solicitudes al año, límite que no figura en el precepto autonómico impugnado.

Pero tampoco puede compartirse la opinión del Abogado del Estado, pues su alegato se funda en un entendimiento de la normativa básica en materia organizativa que no se compadece con la interpretación sentada al respecto por este Tribunal.

En efecto, conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, el ámbito de lo básico incluye, desde la perspectiva material, las determinaciones que garantizan la existencia en todo el Estado de una normativa homogeneizadora destinada a asegurar los intereses generales en el sector material de que se trate, y con ello una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad y certeza en todo aquello que el legislador estatal considera en cada momento como aspectos esenciales de dicho sector material (por todas, SSTC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6; 14/2004, de 12 de febrero, FJ 11; y 31/2010, de 28 de junio, FJ 60).

Ciertamente, el Estado no puede, en el ejercicio de una competencia básica, agotar la regulación de la materia, vaciando de contenido la competencia autonómica de desarrollo legislativo, sino que debe dejar un margen normativo propio a las Comunidades Autónomas que permita a éstas opciones diversas dentro del respeto a legislación básica (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5; 48/1988, de 22 de marzo, FJ 14; y 98/2004, de 25 de mayo, FJ 6, entre otras muchas). Pero es más, en determinadas materias, especialmente la organizativa, nuestra doctrina ha establecido que las determinaciones contenidas en la norma básica garantizan un mínimo común normativo a partir del cual cada Comunidad Autónoma puede introducir las particularidades adicionales que estime convenientes, dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto, y siempre que no den lugar a una «conformación radicalmente distinta» del modelo organizativo establecido en la legislación estatal básica (STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 16, por todas).

Atendiendo a esta consolidada doctrina el recurso debe ser desestimado también en este punto, puesto que el precepto legal controvertido, que encuentra cobertura en la propia singularidad organizativa de los consejos insulares, expresamente prevista en el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, no modifica con carácter general el régimen de *quorum* exigido para la convocatoria extraordinaria del Pleno del consejo insular, sino que únicamente modaliza ese requisito con un objeto concreto: «someter a debate la gestión del Consejo Ejecutivo en áreas concretas»; y lo hace, además, exigiendo un porcentaje inferior al requerido por la norma básica en materia de régimen local [art. 46.2 a) LBRL] como mínimo común normativo y sin sujeción a un número tasado de solicitudes de convocatoria por año, todo ello con una finalidad constitucionalmente legítima, como es la de democratizar el funcionamiento de los consejos insulares. Por otra parte, la regulación contenida el art. 17.2 de la Ley autonómica no desvirtuaría un hipotético objetivo de estabilidad política del órgano de gobierno del consejo insular al que pudiera atender la norma básica, pues, como es obvio, que existan más facilidades para instar la convocatoria extraordinaria del Pleno del consejo a fin de controlar la gestión del consejo ejecutivo, al exigir un *quorum* más reducido, y que esa solicitud pueda reiterarse cuantas veces se alcance ese *quorum* (en vez del máximo de tres veces al año previsto en la norma básica), no significa necesariamente el éxito de la iniciativa de censura de la actividad del órgano de gobierno, cuya aprobación o rechazo queda sujeta, claro está, al

régimen de mayorías para la adopción de acuerdos por el Pleno del consejo insular establecido con carácter general (arts. 15.1 y 17.3 de la Ley de consejos insulares, en relación con el art. 47 LBRL).

El controvertido art. 17.2 de la Ley autonómica, introduce, en definitiva, una regla que, respetando el mínimo normativo contenido en la norma básica, se dirige a facilitar el control y fiscalización de la acción administrativa del consejo ejecutivo –órgano exclusivo de algunos consejos insulares– por el órgano representativo por excelencia del consejo insular: el Pleno, contribuyendo con ello al fortalecimiento del control democrático de los consejos insulares. Esta especificación del objeto de la convocatoria, que remite a la depuración de responsabilidades por la acción de un órgano únicamente existente en los consejos insulares de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y responde a la singularidad del régimen institucional y de administración local de las islas (art. 141.4 CE, arts. 30.1, 30.36, 31.13 y 65.5 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y art. 41.3 LBRL), permite concluir que la previsión normativa ahora controvertida se encuadra en las competencias autonómicas y no adolece de vicio alguno de inconstitucionalidad, por las razones expuestas.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

a) Declarar inconstitucional el art. 8.2 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares, en cuanto permite la delegación de las atribuciones asignadas al Pleno por las letras k), o) y q) del art. 8.1.

b) Declarar inconstitucional y nulo el segundo párrafo del art. 15.2 de ese mismo texto legal.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diecinueve de junio de dos mil doce.–Pascual Sala Sánchez.–Eugení Gay Montalvo.–Javier Delgado Barrio.–Elisa Pérez Vera.–Ramón Rodríguez Arribas.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.–Francisco José Hernando Santiago.–Adela Asua Batarrita.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez y al que se adhiere la Magistrada doña Adela Asua Batarrita respecto de la Sentencia del Pleno de fecha 19 de junio de 2012 dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6433-2000

En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, expreso mi discrepancia con la Sentencia por las razones que expongo a continuación.

Desde un punto de vista doctrinal no puedo sino manifestar mi disconformidad con la manera en la que la Sentencia de la mayoría ha resuelto la, a mi entender, principal objeción formulada a la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000, de 27 de octubre, esto es la asignación de funciones propias del gobierno y administración de la isla a no electos que se integran en determinados órganos de los consejos insulares como el consejo ejecutivo, y las denominadas direcciones insulares y secretarías técnicas. Manera

de resolver el problema que también se ha proyectado en el art. 17.2 de la ley autonómica, relativo a la convocatoria extraordinaria del pleno del consejo cuando así lo soliciten al menos una quinta parte de sus miembros o dos grupos políticos.

Así, no comparto las argumentaciones que, para resolver ambos problemas, se realizan en torno al significado y alcance que atribuye a las sobrevenidas normas estatutarias relativas a los consejos insulares, y la relación que éstas guardan con las previsiones de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local (en adelante, LBRL). Entiendo que con esa forma de argumentar la Sentencia se aparta, sin aportar justificación alguna, de los criterios que al respecto sentamos en la STC 31/2010, de 28 de junio, en la que, como con más detalle expondré, al tratar de la relación entre la regulación estatutaria relativa a los gobiernos locales y la normativa estatal básica ex art. 149.1.18 CE, señalamos la necesidad de que el legislador estatutario respetase la competencia que al Estado correspondía en virtud de la reserva competencial contenida en el citado precepto constitucional.

La Sentencia de la que discrepo parte de aplicar correctamente nuestra doctrina del *ius superveniens* y, con ello, examina las previsiones legales impugnadas a la luz de lo dispuesto en la regulación que de los consejos insulares se contiene en el posterior Estatuto de Autonomía de las Illes Balears aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero. Junto a ello, también afirma que va a tener en cuenta aquellas disposiciones de la LBRL que pudieran resultar aplicables a esos mismos consejos insulares. Comparto, como no podía ser menos, este punto de partida, pero desgraciadamente, poco más puedo compartir con la Sentencia, pues el problema viene dado por el entendimiento de la relación entre las previsiones estatutarias con las normas básicas referidas a las islas en cuanto ente local a los efectos de resolver las concretas cuestiones sometidas a nuestra consideración y, muy especialmente, por la lectura que la Sentencia de la que discrepo hace de estas normas básicas cambiando el contenido de su significado jurídico.

Así, aplicando tal entendimiento a la primera de las dos cuestiones a las que antes hacía referencia, la posibilidad de admitir que no electos ostenten funciones propias del gobierno y administración de la isla, el pronunciamiento de la mayoría afirma tajantemente que no se contradice la normativa básica en materia de régimen local. Lo anuncia en el párrafo final del fundamento jurídico 2, lo desarrolla en el fundamento jurídico 4, y lo reitera en dos ocasiones más, en los fundamentos jurídicos 6 y 7 c). Tal reiteración, evidentemente, nada añade a la solidez de los argumentos en lo que, supuestamente, se apoya pues la reiteración de un argumento no sana el error de su planteamiento. A mi juicio, esas afirmaciones implican un manifiesto olvido, de la doctrina que este Tribunal estableció en la STC 31/2010, FJ 36, cuando el Tribunal declaró que «[e]n modo alguno cuestionan los recurrentes que las Comunidades Autónomas y, en concreto, la Comunidad Autónoma de Cataluña, al amparo de las previsiones del art. 149.1.18 CE puedan asumir, como efectivamente esta Comunidad Autónoma ha hecho (art. 160 EAC), competencias en materia de “régimen local”, expresión ésta que hemos identificado con el “régimen jurídico de las Administraciones Locales” (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1). Siendo ello así, como efectivamente lo es, en principio ninguna objeción puede formularse a que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, en tanto que su norma institucional básica, contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma, debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” engloba a las Administraciones locales (*ibídem*).» Es decir, que las especialidades de las normas estatutarias no pueden alterar las previsiones normativas declaradas básicas por el legislador estatal. Doctrina que se reitera en el fundamento jurídico 41, esta vez en relación con las veguerías cuando se afirma que «[n]ada se opone, por tanto, a que, a efectos estrictamente autonómicos, las provincias catalanas pasaran a denominarse veguerías. Como nada impide, tampoco, que, en ese supuesto, los Consejos de veguería sustituyeran a las Diputaciones provinciales, pues el

art. 141.2 CE prescribe que el gobierno y la administración autónoma de las provincias han de encomendarse 'a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo', como, a la vista del art. 91.1 y 2 EAC, han de serlo los Consejos de vejería. De sustituir los Consejos de vejería a las Diputaciones corresponderá a la legislación del Estado determinar su composición y el modo de elección de sus miembros, correspondiendo también a la normativa básica estatal regular sus competencias en el orden local». Doctrina que, a mi entender, ya había establecido el Tribunal en pronunciamientos anteriores (así, en las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 9, y 109/1998, de 21 de mayo, FJ 5) en los que se sostuvo que el régimen jurídico de las Administraciones públicas, en este caso de la Administración local (art. 149.1.18 CE), había de ser respetado, a no ser que, en algún aspecto concreto, su excepcional inaplicación resultase expresa e inequívocamente de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de una determinada Comunidad, o tuviera una expresa habilitación constitucional (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 26).

Me parece oportuno llamar ahora la atención sobre el hecho de que es el propio Tribunal el que califica, en el antes transcrito fundamento jurídico 36 de la STC 31/2010, como obvias las conclusiones a las que llega respecto a esta cuestión. Desgraciadamente no parece que sean tan obvias, cuando son desconocidas o, cuanto menos, orilladas a la primera oportunidad que se presenta. Estimo que el modo de razonar de la Sentencia y la escasa atención de la doctrina constitucional a la que acabo de aludir, se expresa con toda claridad en las siguientes afirmaciones de su fundamento jurídico 3, en las que no hay mención alguna a la afectación que, sobre el margen de decisión del que indiscutiblemente goza el legislador estatutario, producen las previsiones básicas en materia de régimen local. Así, la Sentencia afirma: «Dicho de otro modo, si bien la consideración constitucional de la isla en los archipiélagos canario y balear como ente local con administración propia en forma de cabildos o consejos resulta indisponible para el legislador estatutario, la Constitución no se opone en modo alguno a que los consejos insulares (o, en el caso canario, los cabildos) se configuren como instituciones autonómicas en el Estatuto de Autonomía, "norma institucional básica" de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), siempre y cuando esa configuración estatutaria de los consejos insulares no suponga detrimento de su naturaleza de Administración local de cada isla (o agrupaciones de islas), ni merma de su autonomía para la gestión de los intereses propios de la isla. Dentro de estos límites, el art. 141.4 CE otorga un amplio margen de decisión al legislador estatutario para regular el régimen jurídico de los consejos insulares como administración propia de la isla y a su vez (y en su caso) como institución básica autonómica, atendiendo a la singularidad del fenómeno insular.»

Nada cabe decir, insisto, sobre la necesidad de tener en cuenta las previsiones estatutarias, pero entiendo que el juicio de constitucionalidad que se nos demandaba en este caso exigía su correcta confrontación, no solamente con las previsiones estatutarias sino, como exige nuestra doctrina, con las normas básicas estatales en materia de régimen local, y muy singularmente con el art. 41.3 LBRL sobre el que volveremos inmediatamente. Sin embargo, esta Sentencia, a mi juicio, sin el suficiente razonamiento constitucional, invoca la insularidad como un fundamento de constitucionalidad que permite realizar una regulación estatutaria propia de régimen local desconociendo al legislador básico, salvo en lo relativo al reconocimiento de las islas de su condición de Administración local, ni de su autonomía para la gestión de los intereses propios de la isla. En todo lo demás, según esta Sentencia, el legislador estatutario goza de un amplio margen de decisión.

Como a nadie se le escapa, estamos ante una construcción doctrinal relativa a la relación entre el legislador básico de régimen local, y los Estatutos de Autonomía, en la que por vez primera se realiza, sin, a mi juicio, un suficiente respaldo de construcción jurídica y sin la advertencia del salto interpretativo que ello supone, una excepción constitucional al régimen local basada en el hecho insular.

Ésta es la base doctrinal que se utiliza, para obviar el sentido literal del artículo 41.3 LBRL, precepto éste que, conviene recordarlo ahora, dispone lo siguiente: «Los consejos

insulares de las Islas Baleares, a los que son de aplicación las normas de esta Ley que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y las que les correspondan, de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares». Confrontación tanto más necesaria cuanto la regulación del Estatuto de Autonomía no es concluyente al respecto. Así, según el art. 64.1 «cada uno de los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza estará integrado por los consejeros elegidos en las respectivas circunscripciones, por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto mediante un sistema de representación proporcional respetando el régimen electoral general», mientras que el art. 66.2 se limita a señalar que el Presidente del Consejo Insular «designa y separa libremente el resto de miembros del Consejo Ejecutivo» y, finalmente, el art. 67.2 indica que «Los consejeros ejecutivos dirigen, bajo la superior dirección del Presidente del Consejo Insular, los sectores de actividad administrativa correspondientes al departamento que encabezan».

Se me dirá que eso es lo que hace la Sentencia de la mayoría, algo que lamento no poder compartir pues mi percepción es que se engaña a sí misma cuando, para aparentar no desviarse de la senda previamente marcada por la STC 31/2010 y sus precedentes que he citado, fuerza la interpretación de las previsiones de la Ley de bases de régimen local. En otros términos, creo que es consciente del problema planteado pero, en mi opinión, lo obvia, pues no otra explicación encuentro para el, cuanto menos, particular entendimiento de lo que el art. 41.3 LBRL dispone, ya que la Sentencia concluye afirmando que los consejos insulares (FJ 4) «se regulan no sólo por lo dispuesto en la propia Ley de bases de régimen local para las Diputaciones provinciales, sino también por lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears». Conclusión que habilita al Estatuto y, por extensión, a la legislación autonómica de desarrollo para modular la remisión a las normas de la propia Ley de bases de régimen local que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales en consideración de lo que la Sentencia califica como «singularidad del sistema institucional» establecido por determinadas Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía, con cita de la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 141, que a su vez cita la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 7.

No puedo estar más en desacuerdo con esta forma de razonar que, como anticipé, elude la cuestión problemática haciendo decir al precepto estatal algo distinto de lo que realmente dice. En primer lugar, conforme a su tenor literal, me parece indudable que el art. 41.3 LBRL tiene un doble y distinto contenido. Por un lado, la remisión de los criterios básicos de la organización y funcionamiento de los consejos insulares de las Islas Baleares a las normas de la Ley reguladora de las bases de régimen local que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales. Se trata, por tanto, de un mandato realizado a través de una remisión interna a otros preceptos de la Ley reguladora de las bases de régimen local y cuyo cumplimiento es obligado para el Estatuto de Autonomía de Baleares, que ni lo puede excepcional, ni modular. Por otro, regula la asunción de sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en la propia legislación básica de régimen local, así como la posibilidad de asumir otras, haciendo una remisión externa al Estatuto de Autonomía de Baleares. Remisión que no es sino, una vez más, la manifestación del carácter bifronte que, ahora en el plano de las competencias de los consejos insulares, es predicable de estas instituciones. La claridad del precepto legal, y de las dos diferentes remisiones que contiene, es obviada u olvidada por la Sentencia de la mayoría, que confunde, con graves consecuencias para el respeto del mandato del legislador estatal básico, ambos contenidos, el organizativo y el competencial, para atribuirles la misma consecuencia jurídica, a fin de ampliar el margen de disposición estatutario y reducir el de la base estatal. No de otra forma cabe calificar la pretensión de dar a entender que la organización de los consejos es disponible para el Estatuto porque lo permite la Ley reguladora de las bases de régimen local, cuando lo que de esta última cabe calificar como susceptible de ser afectado por la regulación estatutaria es, como derechamente se desprende de su tenor literal, estrictamente, lo relativo a las

competencias de los consejos insulares, permitiendo a éstos la asunción de competencias autonómicas en términos similares a los que este Tribunal tuvo ocasión de examinar en la STC 31/2010, FFJJ 37 y 100, allí por referencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Con argumentos tan frágiles se justifica una solución completamente contraria a la de la STC 31/2010, FJ 36, en cuanto al criterio que allí se establecía, en lo que respecta a la aplicación de la legislación básica ex art. 149.1.18 CE en relación con la pretensión estatutaria de interiorización del gobierno local.

Esta interpretación, de por sí carente de solidez, pretende reforzarse con otro argumento en realidad ajeno a lo debatido. Se trata del relativo a la singularidad del sistema institucional insular, singularidad de la que no cabe dudar y que, incluso, ha sido tenida en cuenta por el legislador básico, aun cuando me parece que nada aporta, ante la claridad del precepto estatal, a la solución del asunto que tratamos. Y, desde luego, tampoco me parece de utilidad citar una doctrina, la de la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 7 que, en rigor, se refiere al denominado Plan único de obras y servicios de Cataluña, cuestión que nada tiene ver con la cuestión ahora discutida, amén de que, como recientemente ha recordado la STC 159/2011, de 19 de octubre, FJ 6, se trata de una singularidad que ya estaba expresamente prevista por las normas estatales, habiendo recibido posterior respaldo estatutario en el art. 160 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. En el caso que nos ocupa, el legislador básico contempla la realidad insular balear e identifica el régimen jurídico de su organización y funcionamiento con el de las Diputaciones provinciales y sólo deja la especialidad o la modulación, de que en el régimen competencial, y sólo en este, el Estatuto de Autonomía les pueda atribuir mayores competencias que las que se contemplan para las Diputaciones en la Ley reguladora de las bases de régimen local.

Por eso entiendo que, frente a la equivocada y equívoca argumentación de la Sentencia, la respuesta a esta cuestión habría de partir del hecho de que la garantía constitucional de la autonomía local alcanza a las islas, en los archipiélagos balear y canario, lo que se corresponde con la caracterización de las mismas como entidades locales territoriales que figura en el art. 3.1 c) LBRL así como de la afirmación del art. 141.4 CE según la cual la Administración propia de la isla es, en este caso, el consejo insular. De dicha afirmación no parece difícil deducir que ha de aplicarse a la isla el mismo canon que al resto de entidades locales acerca del significado del autogobierno local y, en su caso, la reserva a electos del gobierno y administración de la entidad local. Sobre todo teniendo en cuenta que, conforme al art. 41.3 LBRL rectamente interpretado conforme a su tenor literal, a los consejos insulares les son de aplicación las normas que regulan la organización y el funcionamiento de las Diputaciones Provinciales, con el significado que, en lo que respecta a la aplicación de la legislación básica ex art. 149.1.18 CE en relación con la pretensión estatutaria de interiorización del gobierno local, se le ha atribuido en la STC 31/2010 (FJ 36).

En mi opinión, en el caso planteado, la correcta aplicación del art. 41.3 LBRL había de llevar entonces a la confrontación de los preceptos legales impugnados por asignar a no electos funciones propias del gobierno y administración de la isla con las previsiones de la Ley reguladora de las bases de régimen local relativas a la organización de las Diputaciones provinciales (arts. 32 a 35, muy en especial, este último, relativo a la Junta de Gobierno integrada por el Presidente y un número de Diputados no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquél, dando cuenta al Pleno). Como puede inferirse sin dificultad las conclusiones a las que se llega tras este análisis son radicalmente contrarias a las alcanzadas por la Sentencia de la mayoría.

Por ello tampoco me parecen convincentes ninguna de las cuatro razones que la Sentencia aporta para justificar que de la particularidad del régimen jurídico de los consejos insulares no se sigue una vulneración de la autonomía local concretada en el autogobierno de la isla como entidad local a través de corporaciones de carácter representativo.

Así, la primera es que «ninguna de las funciones legalmente atribuidas a estos órganos les permite adoptar decisiones basadas exclusivamente en criterios de naturaleza esencialmente política, que, como ya hemos apuntado con anterioridad, constituye el núcleo esencial de la autonomía local, correspondiéndoles tan solo la ejecución de las normas y directrices aprobadas por el pleno de la corporación, dirigiendo o gestionando los correspondientes servicios administrativos (arts. 67.2 del Estatuto de Autonomía reformado, en relación con el consejo ejecutivo, y 13.3 de la Ley 8/2000, por lo que respecta a las direcciones insulares y las secretarías técnicas).» Ninguno de los dos preceptos citados hace referencia alguna a una mera función de ejecución de directrices fijadas por el Pleno, antes al contrario, el art. 67.2 del Estatuto atribuye al Consejero la dirección de un sector de actividad administrativa bajo la superior dirección del Presidente del consejo insular y el 13.3 de la Ley considera a las direcciones insulares y a las secretarías técnicas los órganos directivos para la gestión, bajo la autoridad del consejero respectivo, de áreas funcionalmente homogéneas o de los servicios comunes del departamento de que se trate.

La segunda es que la potestad más expresiva de la autonomía reconocida a los consejos insulares, la normativa, se halla exclusivamente reservada al Pleno de la corporación por el art. 67.1 del nuevo Estatuto de Autonomía [en idéntico sentido, art. 8.1 i) de la Ley de consejos insulares]. Evidentemente esto no tiene nada que ver con lo aquí discutido, algo que también ocurre con la tercera, relativa a la supuesta mayor complejidad organizativa que presentan los consejos insulares en contraposición con las diputaciones provinciales.

Finalmente la cuarta y última razón es que todos estos órganos ejecutivos responden de su gestión ante los órganos de carácter representativo, con lo que no se afecta al «núcleo inherente a la función representativa» que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación local. En mi opinión eso es, nuevamente, eludir el problema ya que no se ha planteado directamente tal cuestión sino otra distinta. En efecto, admitida la existencia del consejo ejecutivo por mor de su reconocimiento estatutario, ha de determinarse si es constitucionalmente admisible que el gobierno y administración local este parcialmente en manos de no electos o si el mismo ha de quedar reservado a los electos así como al personal vinculado a la institución por una relación funcional o laboral. Cuestión a la que, como he dejado sentado antes, responde con toda claridad la Ley reguladora de las bases de régimen local.

Añádase a lo anterior el hecho de que el propio Estatuto de Autonomía balear y la Ley 8/2000 exigen el carácter representativo de los miembros de los consejos ejecutivos. Por lo que el entendimiento de toda esta revolución en el régimen local insular cobra, si cabe, más estupefacción. El razonamiento jurídico es elemental en la teoría de la organización. Los consejos ejecutivos son expresión de la organización de una institución, que son los consejos insulares. Es decir, que una forma de organizarse el consejo insular es a través del consejo ejecutivo (art. 63 del Estatuto y art. 7 Ley 8 /2000). Este, por tanto, es un componente interno del anterior. Y para ser miembro del Consejo Insular, es necesario ser consejero elegido en la respectiva circunscripción (art. 64 del Estatuto y art. 3 de la Ley 8/2000). De aquí que los componentes de los órganos del consejo insular, como fórmula organizativa de éste, deban ser los miembros del consejo insular y no ningún otro, y por ello, para ser Presidente, miembro del Pleno o miembro del consejo ejecutivo. El hecho de que el Presidente elija y separe libremente a los miembros del consejo ejecutivo (art. 66.2 del Estatuto y art. 7.5 de la Ley 8/2000), no le exime de que esta libre elección deba realizarse entre los miembros del consejo insular.

Por último, entrando ya en el segundo aspecto de mi discrepancia, por idénticas razones, tampoco puedo compartir la forma en la que se enjuicia el impugnado art. 17.2, según el cual «además, a propuesta del presidente o por solicitud, como mínimo, de dos grupos políticos o de una quinta parte de los miembros del consejo, el Pleno podrá acordar convocar una sesión extraordinaria, cuyo objeto será someter a debate la gestión del Consejo Ejecutivo en áreas concretas». Esta previsión es contraria al art. 46.2 a) LBRL, aplicable a todas las entidades locales y según el cual, «el Pleno celebra sesión

extraordinaria cuando así lo decida el Presidente o lo solicite la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la Corporación, sin que ningún concejal pueda solicitar más de tres anualmente». Pese a que basta la simple comparación de ambos preceptos para llegar a la conclusión de que la norma autonómica vulnera la base estatal la Sentencia de la mayoría desestima el recurso argumentando que se trata de una cuestión organizativa, en el que la intensidad de lo básico es menor, y que se «modaliza» el requisito básico con un objeto concreto: «someter a debate la gestión del Consejo Ejecutivo en áreas concretas» con una finalidad constitucionalmente legítima, como es la de democratizar el funcionamiento de los consejos insulares. Esta especificación del objeto de la convocatoria permite a la mayoría concluir que la previsión normativa se encuadra en la competencia autonómica en materia de «procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia» (art. 30.36 del Estatuto de Autonomía).

En mi opinión, dicha forma de razonar presenta dos problemas. El primero es el general, al que me vengo refiriendo, relativo al apartamiento de nuestra doctrina, con la consiguiente minusvaloración de las bases estatales en materia de régimen local, minusvaloración de las bases que queda encubierta con la justificación de que el Estatuto «modaliza» el requisito básico, sea lo que fuere esta operación de «modalizar» que –he de confesar– me resultaba desconocida hasta la fecha. En todo caso mucho me temo que, en la práctica, se aproxima mucho a desconocer la norma básica, pues no de otra forma puede afirmarse, como hace la Sentencia, que se respeta el mínimo normativo contenido en la norma básica cuando en realidad lo que se hace es obviar que la base estatal fija un límite no reducible sin distinción de supuestos. En segundo lugar, entiendo que no procede aquí alegar que se trata de una cuestión organizativa, máxime citando una doctrina como la de la STC 49/1988, de 22 de marzo, relativa a las cajas de ahorros que, de manera manifiesta, no tiene nada que ver con el supuesto que se examina, pues se trata más bien de la afectación al régimen de funcionamiento del órgano representativo del consejo insular y a sus atribuciones así como al *status* de sus miembros.

Asimismo, justificar esta «modalización» del régimen local básico, en razón de la competencia autonómica sobre «procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia», significa abrir una vía de modificación o desconocimiento de lo básico que esta Sentencia no se hace cargo, pues significa entender la organización local, como una organización propia de la Comunidad Autónoma. Una posibilidad que se negó en la STC 31/2010 y que ahora se reabre, poniendo en los débiles muros del régimen local estatal, una vía de agua de consecuencias incalculables, no sólo esta vez para las singularidades insulares, sino para cualquier régimen local autonómico.

En definitiva, tras esta Sentencia, las dos Comunidades Autónomas insulares encuentran una base constitucional para interiorizar, vía el régimen constitucional singular de las islas contenido en el art. 141.4 CE, el régimen local. El alcance de esta interiorización sólo tiene como límites, de acuerdo a la doctrina sentada por la Sentencia de la que discrepo, la consideración de las islas como entes locales y de la garantía de su autonomía para la gestión de sus intereses propios, que a la vista de la muy escasa densidad con la que este Tribunal ha reconocido el contenido de dicha garantía, significa la posibilidad de elaborar un derecho local insular de nuevo cuño, al margen de las regulaciones que la Ley reguladora de las bases de régimen local ha establecido para las Diputaciones provinciales.

Todo ello, sea dicho en base al actual ordenamiento jurídico de régimen local, que posiblemente, tras más de treinta años de modelo autonómico podría considerarse la necesidad de su adaptación a este modelo de forma más interiorizada, pero esa es una decisión que corresponde a los órganos constitucionalmente legitimados para regular dichos cambios, y no a este Tribunal.

Madrid, a diecinueve de junio de dos mil doce.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Adela Asua Batarrita.–Firmado y rubricado.